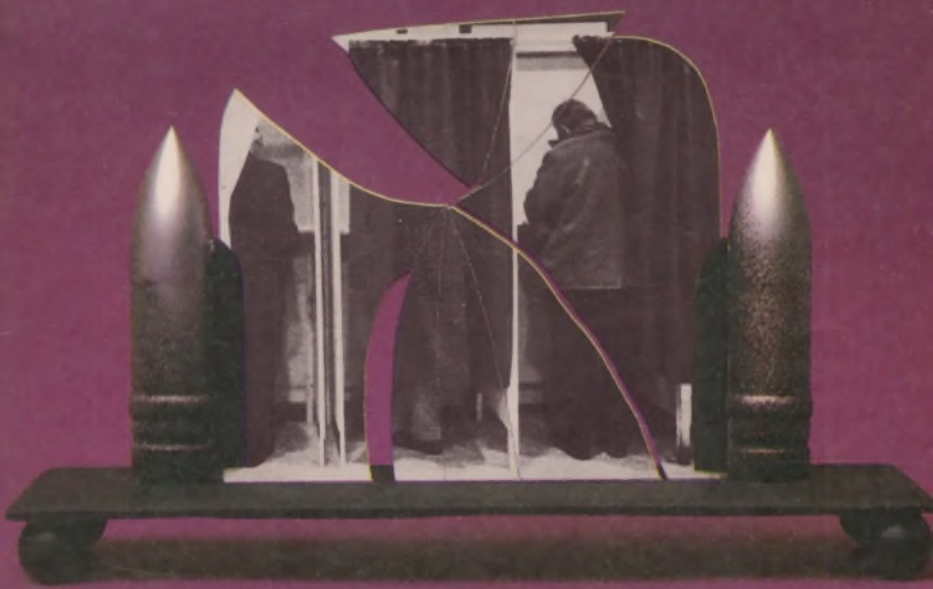
Ciencias Sociales

Juan J. Linz
La quiebra de las democracias

Alianza Universidad



La quiebra de las democracias

Alianza Estudio

Juan J. Linz

La quiebra de las democracias

Versión española de
Rocío de Terán

Alianza
Editorial

Título original:
The breakdown of Democratic Regimes

Primera edición en «Alianza Universidad»: 1987
Primera edición en "Alianza Estudio": 1991 (Argentina)

©Juan J. Linz
©Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1987, 1989
©Alianza Editorial, S. A., Buenos Aires, 1991
ISBN: 950-40-0060-6
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

INDICE

Capítulo 1. Introducción 11

Capítulo 2. Elementos de quiebra 32

Revolución y caída de regímenes 32
Legitimidad, eficacia, efectividad y quiebra de una democracia 36
Sistemas de partido y la inestabilidad de la democracia ... 52
Oposición leal, desleal y semileal 57
Crisis, pérdida de poder, desmembramiento y toma de poder 72
Instauración y consolidación de un régimen democrático y su estabilidad futura 79
Incorporación de aquellos que no formaban parte de la coalición fundadora del régimen 84
La legitimidad como problema para un liderazgo democrático 87

Capítulo 3. El proceso de la caída de la democracia 93

Problemas insolubles y crisis 93
Estratos en crisis y su posición en la sociedad y en la política 102

Violencia política y su impacto 103
Pérdida del monopolio de la violencia organizada 107
Crisis democráticas y estados multinacionales 111
Crisis, el sistema de partidos democráticos y formas de gobierno 118
Abdicación de autenticidad democrática 123
Excursus sobre democracias presidenciales y parlamentarias 127

Capítulo 4. El fin de la democracia 132

Pérdida de poder, vacío de poder y preparación para una transferencia de poder o un enfrentamiento 132
Fin de un régimen democrático y sus consecuencias 141

Capítulo 5. Proceso de reequilibramiento 151

El reequilibramiento de sistemas democráticos como problema 151
Restauración y reinstauración de la democracia 157
Derecho a la desobediencia, rebelión y pasión en defensa de la democracia 159

Apéndice 168

Este libro se escribió entre 1970 y 1974, y se publicó en inglés en 1978, como introducción a una obra colectiva dirigida por Juan J. Linz y Alfred Stepan: *The Breakdown of Democratic Regimes*, con contribuciones de trece autores que estudiaron la crisis y caída de cinco democracias europeas y siete iberoamericanas. He dudado en publicar una traducción en castellano sin poner la obra al día incorporando algunos de los análisis de los casos incluidos en el libro a los que se hace referencia y otros trabajos míos posteriores, sobre todo en torno al tema de la restauración de la democracia después de regímenes autoritarios. Sin embargo, esta puesta al día se va retrasando dadas otras obligaciones y trabajos intelectuales, y a la vista de que la obra se ha publicado en italiano y japonés he accedido a su traducción al castellano tal como fue publicada originariamente.

Capítulo 1
INTRODUCCIÓN

Todo cambio de régimen político afecta a millones de vidas, removiendo un espectro de emociones, desde el miedo a la esperanza. La Marcha sobre Roma, la Machtergreifung de Hitler, la guerra civil española, Praga febrero 1948, el golpe contra Allende, todos estos momentos dramáticos que simbolizan cambios de poder se fijan en la memoria de la gente como fechas clave en sus vidas. Pero los hechos en sí son en realidad la culminación de un largo proceso, un cambio político que va creciendo y evolucionando a lo largo de un período de tiempo más o menos prolongado. ¿Hay una pauta común en los procesos que han llevado a un cambio de régimen, o cada uno supone una situación única? ¿Es posible construir un modelo descriptivo del proceso de la caída de una democracia que pudiera contribuir a una mejor comprensión de sus elementos y dinámica? Si fuera posible construir tal modelo, sería un modelo explicativo, ¿podríamos saber más de las condiciones para la estabilidad de la democracia?

Los problemas de estabilidad y ruptura de sistemas políticos hace mucho que han ocupado la atención de los estudiosos de la política. En años recientes los científicos sociales han dedicado considerable atención al estudio de los requisitos para la estabilidad política, particularmente en las democracias [1]. Los análisis han tendido, sin em-

[1] Para un resumen de la literatura relevante véase John D. May, *Of the Conditions and Measures of Democracy* (Morristown, N. J.: General Learning Press, 1973). Un artículo de Seymour M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Polit-*

bargo, a ser estáticos, con mayor énfasis en las correlaciones entre las características sociales, económicas y culturales y la estabilidad de los regímenes en un momento dado de la historia, que en la dinámica de los procesos de crisis, caídas y reequilibramiento de los regímenes existentes, o la consolidación de otros nuevos. Este énfasis ha sido el resultado principalmente de la disponibilidad de datos sistemáticos y cuantitativos de un gran número de sistemas políticos y de nuevas técnicas para análisis estadísticos [2]. También ha reflejado el optimismo de la posguerra sobre el futuro de las democracias una vez establecidas. Al mismo tiempo, sin embargo, los historiadores han proporcionado datos de los sucesos y los cambios sociales, económicos y políticos que produjeron esos dramáticos momentos que llevaron a Mussolini, Hitler o Franco al poder o, como en Francia, provocaron un cambio de rumbo en la batalla por la supervivencia de una democracia. Las memorias y escritos de los que participaron en los acontecimientos históricos son otra fuente importante para comprender estos procesos políticos [3].

---

ical Science Review, 53 (1959), págs. 69-105, contribuyó decisivamente al planteamiento del tema. Otras contribuciones importantes al debate son: Harry Eckstein, «A Theory of Stable Democracy», incluido en su *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1966), y Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971). Como análisis crítico véase Brian M. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy* (Londres: Collier-Macmillan, 1970), capítulo 3. Véase también la colección de trabajos en la antología editada por Charles F. Cnudde y Deane E. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham, 1969).

[2] Además de los estudios ya citados de Lipset y Dahl podemos mencionar los de Phillips Cutright, «National Political Development: Its Measurement and Social Correlates», en la obra dirigida por Nelson W. Polsby, Robert A. Dentler y Paul A. Smith, *Politics and Social Life* (Nueva York: Houghton Mifflin, 1963), y Deane E. Neubauer, «Some Condicions of Democracy», *American Political Science Review,* 61 (diciembre 1967), págs. 1002-9. Sobre el problema más amplio de la estabilidad de sistemas políticos, democráticos o no merece especial atención el ensayo de Ted Robert Gurr, «Persistence and Change in Political Systems, 1800-1971», *American Political Science Review,* 68 (diciembre, 1974), págs. 1.482-1.504. Ver también los artículos de Leon Hurwitz «Democratic Political Stability: Some Tradicional Hypotheses Reexamined», *Comparative Political Studies,* 4 (enero 1972), págs. 476-90, y «An Index of Democratic Political Stability: A New Methodological Note», *Comparative Political Studies,* 4 (abril 1971), págs. 41-68.

[3] A este respecto, la obra del historiador y politólogo Karl-Dietrich Bracher, empezando con su ensayo histórico-teórico «Auflösung einer Demokratie: Das Ende der Weimarer Republik als Forschungsproblem», en la obra dirigida por Arkadij Gurland, *Faktoren der Machbildung* (Berlín: Duncker und Humblot, 1955), págs. 39-98, ha abierto nuevas y originales perspectivas. Nuestro análisis está inspirado y debe mucho a su pensamiento y monumental obra.

Por tanto, en nuestro esfuerzo para construir un modelo descriptivo [redacted] un cambio de régimen y quizá, en [redacted] instancia, un modelo que pudiera explicarlos, podría ser útil combinar el conocimiento de los sucesos que proporcionan los relatos de los historiadores y los informes de los participantes con la formulación de problemas derivados de la ciencia social contemporánea. El análisis de muchas situaciones históricas que parecen únicas sugiere la posibilidad de unas pautas comunes y de ciertas secuencias de acontecimientos que se repiten en un país tras otro. De hecho, los participantes a menudo parecen ser conscientes de estas cadenas de acontecimientos y expresan esta conciencia en actitudes compartidas por muchos de resignación, tragedia, inevitabilidad o hado.

Sería interesante estudiar comparativa y sistemáticamente hasta qué punto los distintos participantes, especialmente los líderes democráticos, tenían o no conciencia del peligro en que se encontraba el sistema en momentos críticos antes del derrumbamiento final. Por ejemplo, las declaraciones de Breitscheid, líder del partido social demócrata alemán SPD, en el congreso del partido en Magdeburg, en 1929, sobre las implicaciones que podría tener la ruptura de la gran coalición (que se produjo en marzo de 1930), revela tanto la conciencia de la amenaza a la democracia y al parlamentarismo como la falta de predisposición a hacer cualquier sacrificio para salvarlos [5]. Todavía más premonitorias fueron las advertencias de Indalecio Prieto en la primavera de 1936:

> La convulsión de una revolución, con un resultado u otro, la puede soportar un país; lo que no puede soportar un país es la sangría constante del desorden público sin finalidad revolucionaria inmediata; lo que no soporta una nación es el desgaste de su poder público y de su propia vitalidad económica, manteniendo el desasosiego, la zozobra y la intranquilidad. Podrán decir espíritus simples que este desasosiego, esta zozobra, esta intranquilidad la padecen sólo las clases dominantes. Eso, a mi juicio, constituye un error. De ese desasosiego, de esa zozobra y de esa intranquilidad no tarda en sufrir los efectos

[4] Advertimos al lector que en este ensayo no encontrará un modelo formal susceptible de simulación por computador. Ni nuestra preparación, ni el grado de conocimiento, ni la complejidad del problema lo permitían; pero todo intento en esta dirección por parte de otros estudiosos será bienvenido. Como ejemplo de cómo análisis menos formales pueden traducirse en un lenguaje y estilo científico muy distinto véase la obra de Roland F. Moy *A Computer Simulation of Democratic Political Development: Tests of the Lipset and Moore Models*, Comparative Politics Series, n. 01-019, vol. 2 (Beverly Hills, Ca.: Sage Professional Papers, 1971).

[5] Véase Werner Conze, «Die Krise des Parteienstaates in Deutschland, 1929-1930», en la obra dirigida por Gotthard Jasper, *Von Weimar zu Hitler, 1930-1933* (Colonia: Kiepenheuer und Witsch, 1968), pág. 44.

perniciosos la propia clase trabajadora, en virtud de trastornos y posibles colapsos de la economía, porque la economía tiene un sistema a cuya transformación aspiramos...

No se diga, desacreditando a la democracia, que el desorden infecundo es únicamente posible cuando en las alturas del poder hay un gobierno democrático, porque entonces los hechos estarán diciendo que sólo la democracia consiente los desmanes y que únicamente el látigo de la dictadura resulta capaz de impedirlos... Si el desmán y el desorden se convierten en sistema perenne, por ahí no se va al socialismo, por ahí no se va tampoco a la consolidación de una república democrática, que yo creo nos interesa conservar. Ni se va al socialismo ni se va al comunismo; se va a una anarquía desesperada que ni siquiera está dentro del ideal libertario; se va a un desorden económico que puede acabar con el país [6].

En estos análisis, los científicos sociales, principalmente los sociólogos (y en especial los que tienen una orientación marxista) tienden a destacar las características estructurales de las sociedades, las infraestructuras socioeconómicas que actúan como condición restringente, limitando la elección de los actores políticos. Dirigen su atención a los conflictos sociales yacentes, especialmente los conflictos de clase que en su opinión hacen difícil, si no imposible, la estabilidad de las instituciones democráticas liberales. Sostienen que el proceso de derrumbamiento está suficientemente explicado por las grandes desigualdades sociales y económicas, la concentración de poder económico, la dependencia económica de otros países, la amenaza al orden socioeconómico existente planteada por la movilización de las masas y la inevitable y rígida defensa de los privilegios que terminan con las instituciones democráticas que permiten esta movilización. Seríamos los últimos en negar la importancia de estos factores y su considerable efecto en casos concretos [7]. Pero aun asumiendo que estos análisis sociológicos o los basados en el carácter cultural nacional o en variables psicológicas pudieran explicar *por qué* tiene lugar la caída de un régimen, habría que preguntarse *cómo*.

Desde nuestro punto de vista no puede ignorarse la actuación tanto de los que están más o menos interesados en el mantenimiento de un cierto sistema político democrático como la de aquellos que, colocando otros valores por encima, no están dispuestos a defenderlo o incluso están dipuestos a derrocarlo. Todo este conjunto de conduc-

[6] Indalecio Prieto, *Discursos fundamentales* (Madrid: Turner, 1975), páginas 272-73.

[7] Véase la obra dirigida por Juan J. Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978).

tas constituye la verdadera dinámica del proceso político [8]. Creemos que las características estructurales de las sociedades —los conflictos reales y latentes— ofrecen una serie de oportunidades y obstáculos para los actores sociales y políticos, tanto hombres como instituciones, que pueden llevar a uno u otro resultado. Empezaremos asumiendo que estos actores se enfrentan con varias opciones que pueden aumentar o disminuir las probabilidades de la persistencia y estabilidad de un régimen [9]. No hay duda de que las acciones y los sucesos que se derivan de este hecho tienden a tener un efecto reforzador y acumulativo que aumenta o disminuye las probabilidades de que sobreviva una política democrática. Es cierto que en los últimos momentos antes del desenlace, las oportunidades para salvar el sistema pueden ser mínimas. Nuestro modelo, por tanto, será probabilístico más bien que determinista.

En este contexto, el análisis de casos en los cuales una democracia en crisis consiguió volver a equilibrarse es particularmente interesante, puesto que probaría *a contrario* algunas de las hipótesis que vamos a desarrollar. El mérito especial de Karl Dietrich Bracher en su brillante descripción de la caída de la república de Weimar fue destacar

[8] Nuestro punto de partida es el «individualismo metodológico» formulado por Max Weber. Este concepto aparece bien definido en una carta de 1920 citada por Wolfgang J. Mommsen, «Diskussion über 'Max Weber und die Machtpolitik'», en *Verhandungen des 15 deutschen Soziologentages: Max Weber und die Soziologie heute* (Tübingen: J. C. Mohr [Paul Siebeck], 1965, página 137), donde dice: «La sociología sólo es posible partiendo de las acciones de unos pocos o de muchos individuos [einzelnen]; estrictamente individualista en el método ... El Estado en su significado sociológico no es nada más que la probabilidad [chance] de que ciertos modos de acción específicos tengan lugar. Acciones de individuos humanos concretos. Nada más ... lo subjetivo en ello está en que las acciones están guiadas por concepciones concretas. Lo objetivo es que nosotros los observadores sentimos que hay una probabilidad de que esas acciones orientadas por esas concepciones tendrán lugar. Si no hay tal probabilidad, el Estado deja de existir.»

[9] Nuestra visión del proceso social y político concibe las situaciones históricas como «un equilibrio relativamente delicado entre fuerzas que operan en direcciones radicalmente opuestas, así que la diferencia que resulta de una guerra, de un movimiento político o incluso del impacto de un hombre concreto puede tener consecuencias de enorme alcance... No es que un factor como ése "cree" el resultado, sino que además de otras fuerzas operando en esa dirección es suficiente para inclinar la balanza final a favor de uno de los posibles resultados en lugar de otro». Max Weber en Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Londres: Heinemann, 1960), pág. 269. Curiosamente, sir James Jeans usa la misma imagen: «El curso de un tren está prescrito de un modo único en la mayor parte de los puntos de su trayecto por los raíles por los que corre. Sin embargo, aquí y allá llega a un cruce en el que hay la posibilidad de que tome direcciones distintas y sea dirigido a una u otra por un mínimo esfuerzo, como el que requiere mover las agujas.» Citado por Albert Speer, *Inside the Third Reich* (Nueva York: Avon, 1971), pág. 55.

el carácter de secuencias y pautas del proceso del derrumbamiento a través de las fases de pérdida de poder, vacío de poder y toma de poder [10]. Dedicaré mi atención a estas variables más estrictamente políticas que tienden a ser descuidadas en muchos otros estudios sobre el problema de la democracia estable porque, desde mi punto de vista, los procesos políticos precipitan de hecho la caída definitiva [11]. No ignoraré, sin embargo, los factores condicionantes básicos sociales, económicos y culturales. Podría también parecer difícil explicar, sin prestar atención al proceso histórico político, por qué instituciones políticas en diferentes sociedades, al experimentar tensiones parecidas, no sufren la misma suerte. En situaciones de crisis como las que vamos a discutir, el liderazgo, incluso la presencia de individuos con características y cualidades únicas, puede ser decisivo y ningún modelo puede predecirlo. El liderazgo es, para nuestros fines, una variable residual que en último término no puede ser ignorada; pero no debe ser introducida antes de agotar la capacidad de explicación de otras variables. En algunos casos, sin embargo, su contribución es tan obvia que hay que reconocerla. Por ejemplo, al tratar del reequilibramiento de la democracia francesa en la transición de la IV a la V República. El resultado en aquel momento sin De Gaulle hubiera sido probablemente muy distinto. El problema del liderazgo y su calidad —especialmente en situaciones de crisis— como variable independiente no se ha solido tener en cuenta debido a una reacción excesiva contra la tendencia a explicar la historia según los «grandes hombres» y al exagerado énfasis en los factores sociológicos [12]. Con todo, esperamos demostrar la gran probabilidad que existe de que ciertos tipos de actores individuales o instituciones, enfrentados con situaciones parecidas, respondan de forma que contribuyan a la caída del régimen. Nuestra tarea será describir y, en tanto sea posible, explicar estos actos en el camino hacia el derrumbamiento o reequilibramiento de las democracias.

No eludiremos el admitir que nuestra formulación del problema trata de señalar las oportunidades que los líderes democráticos pueden utilizar para asegurar la consolidación, estabilidad, persistencia y equilibrio de sus regímenes, así como los problemas y dificultades

[10] Bracher, «Anflösung einer Demokratie».

[11] Un análisis interesante de lo que se llama causas precipitantes es Robert McIver, *Social Causation* (Boston: Ginn and Co., 1942), en especial el capítulo 6, págs. 161-94.

[12] Véase *Political Leadership in Industrialized Societies: Studies in Comparative Analysis*, obra dirigida por Lewis Edinger (Nueva York: John Wiley and Sons, 1967), y el número de *Daedalus* titulado «Philosophers and Kings: Studies in Leadership» (verano 1968).

que con toda probabilidad van a encontrar en el proceso. Esperamos que nuestro conocimiento les ayude en sus esfuerzos, aun cuando nuestros datos, si son válidos, también pueden ser útiles para aquellos que desean asistir a la «escuela de dictadores»[13]

Derrumbamiento de democracias competitivas

Vamos a centrar nuestro análisis en las democracias competitivas[14], sin intentar ampliar nuestro estudio a los sistemas políticos autoritarios, totalitarios o tradicionales[15].

Para evitar todo equívoco es necesario definir con cierta precisión el tipo de régimen cuyo derrumbamiento y caída estamos analizando. Nuestro criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente esto significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado. Hoy día la democracia supone por lo menos el sufragio universal masculino, pero quizá en el pasado fuera compatible con un sufragio censitario o de capacidades de períodos anteriores, limitado a ciertos grupos sociales.

[13] Ignacio Silone acuñó la expresión que sirve como título a su libro *The School for Dictators* (Londres: Jonathan Cape, 1939), una obra profunda e ingeniosa muy relevante para los lectores de este libro. (Quizá alguien debería escribir una «Escuela para Demócratas».)

[14] Sobre cómo definir la democracia política en términos que tengan sentido y sean operativos, ver Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit, Mich.: Wayne State University Press, 1962); Dahl, *Polyarchy*, y las clásicas formulaciones de Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (Tübingen: J.C.B. Mohr, 1929), y «Foundations of Democracy», *Ethics* 66 (octubre 1955), pág. 2.

[15] Véase Juan J. Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en *Handbook of Political Science*, dirigido por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), vol. 3, págs. 175-411, para una caracterización de distintos tipos de regímenes y algunas consideraciones sobre las dinámicas de cambio en ellos y de ellos. El problema de decadencia, caída y sus consecuencias en regímenes autoritarios en la Península Ibérica está tratado por Juan J. Linz, «Spain and Portugal: Critical Choices», en *Western Europe: The Trials of Partnership*, dirigido por David S. Landes (Lexington Mass.: D. C. Heath, 1977), págs. 237-96.

La exclusión de la competencia política de partidos no comprometidos con la vía legal de consecución del poder —que en realidad se limita a exclusiones que puedan hacerse efectivas (de partidos menores o de individuos de modo temporal o parcial, como el control de antecedentes políticos de funcionarios)— no es incompatible con las garantías de competencia libre en nuestra definición de democracia [16]. Lo que distingue a un régimen como democrático no es tanto la oportunidad incondicional para expresar opiniones, sino la oportunidad legal e igual para todos de expresar todas las opiniones y la protección del Estado contra arbitrariedades, especialmente la interferencia violenta contra ese derecho. Nuestra definición de democracia no abarca a regímenes que pueden haber recibido el apoyo de una mayoría pero no han sido capaces de presentarse ante la sociedad para que ésta lo revalidara. No precisa que los partidos se turnen en el poder, sino la posibilidad de que esto suceda, aun cuando esta alternación es evidencia *prima facie* del carácter democrático de un régimen. La idea de que es necesaria al menos una alternación en el poder a nivel nacional entre el partido o coalición instauradora del régimen democrático y la oposición para definir un régimen como democrático nos parece excesivamente exigente. Ciertamente, la alternancia entre la oposición y el gobierno a nivel nacional no es frecuente, incluso en democracias con dos partidos, y lo es aún menos en sistemas multipartido, donde son frecuentes las coaliciones cambiantes [17].

No hay duda de que las realidades sociales y políticas en los países en que se basa nuestro análisis han introducido considerables modificaciones en nuestra definición mínima. Esto es especialmente cierto en los casos de los países hispanoamericanos y también en la Italia rural al sur de Roma durante las primeras décadas de este siglo, cuando las presiones administrativas, sociales y económicas imponían límites a las libertades políticas cívicas hasta el punto de que incluso se

[16] La cuestión de la libertad para partidos antidemocráticos, especialmente los que favorecen el uso de la fuerza para derrocar regímenes democráticos, es compleja. El tema de la represión legal de las organizaciones políticas al mismo tiempo que se trata de mantener las instituciones liberales es tratado por Otto Kirchheimer, *Political Justice: The Use of Legal Procedures for Political Ends* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1961), cap. 4, págs. 132-72, que dedica especial atención a la aplicación de las normas constitucionales al KPD y al SRP de extrema derecha en Alemania. Para un análisis de la situación en los años treinta ver Karl Loewenstein, «Legislative Control of Political Extremism in European Democracies», *Columbia Law Review* 38, n. 4 (abril 1938) y n. 5 (mayo 1938), págs. 725-74.

[17] Véase Giovanni Sartori, «Il caso italiano: Salvare il pluralismo e superare la polarizzazione», *Revista Italiana di Sciènza Polìtica*, 3 (1974), páginas 675-87 y 676-78.

ponían en duda los resultados de las votaciones. La desviación del ideal democrático no constituye necesariamente, sin embargo, la negación, y el régimen en cuestión puede satisfacer nuestro criterio mínimo.

Hemos omitido deliberadamente de nuestra definición toda referencia a la prevalencia de valores democráticos, relaciones sociales, igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y la educación, ya que nuestro tema aquí es la caída de la democracia política, no la crisis de las sociedades democráticas. La influencia de la democracia política en aspectos no políticos de la sociedad, o a la inversa, el efecto de una cultura no democrática en la persistencia o en el derrumbamiento de un régimen democrático, vale la pena de ser estudiado; sin embargo, incluir en nuestra definición elementos tales como la democratización de la sociedad, el grado de igualdad, etc., no sólo nos impediría hacernos muchas preguntas importantes, sino que reduciría el número de casos para analizar.

Una vez dada esta definición, ni la transformación de un sistema posdemocrático en uno totalitario, los cambios internos que llevan a regímenes postotalitarios (como en la desestalinización de los regímenes comunistas), la caída de regímenes autoritarios (Portugal en 1974), ni la transición a la democracia de regímenes monárquicos tradicionales, entran dentro de nuestro campo. No hay duda de que hay procesos comunes a la caída de cualquier régimen y procesos propios del derrumbamiento de una democracia, pero sería difícil, sin un estudio comparativo de cambios de régimen en sistemas tanto democráticos como no democráticos, aislar las variables e identificarlas. Esto no significa descuidar algunas pautas generales. Ningún sistema que pueda ser llamado totalitario, en el sentido propio de la palabra, se ha venido abajo por causas internas, incluso aquellos sistemas que han experimentado transiciones suficientes como para ser descritos como regímenes autoritarios postotalitarios [18]. El sistema nazi e incluso la dominación fascista en Italia —que puede considerarse como un totalitarismo que no llegó a realizarse plenamente— fueron derrocados sólo por la derrota militar por los aliados. La caída de la mayoría de los regímenes autoritarios ha llevado no al establecimiento de democracias, sino al de otro régimen autoritario después de un golpe o una revolución, y quizá, en el caso de Cuba, a un sistema totalitario. El estudio de los pocos casos en los cuales un régimen

[18] Véase J. Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», págs. 336-50. Para darse una idea de lo limitado del cambio que en principio suponían las reformas de Dubvek, ver Alex Pravda, «Reform and Change in the Czechoslovak Political System: January-August 1968», *Sage Research Papers in the Social Sciences* (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1975).

autoritario se transformó en una democracia, o fue derrocado para dar lugar a una democracia, podría contribuir a nuestro entendimiento de las variables comunes. Aunque este número es pequeño, hay varios casos en los que a las democracias siguió un régimen autoritario que a su vez fue seguido por un nuevo establecimiento de la democracia [19].

No hemos incluido algunas democracias poscoloniales que tuvieron poco tiempo para institucionalizarse, cuya forma de gobierno fue en gran medida un trasplante de su país de origen y donde la consolidación de instituciones políticas generalmente coincidió con el proceso de hacerse el Estado. Dudo que nuestro análisis se pueda aplicar al derrumbamiento de instituciones democráticas que surgieron tras la independencia en Africa y Asia, como Pakistán o Nigeria, porque en casi todos los casos se limita a Estados cuya existencia estaba consolidada antes de que se hicieran democracias. (Sólo Finlandia adquirió carácter de Estado después de la Primera Guerra Mundial, y Austria surgió como Estado separado del Imperio Austro Húngaro por el *diktat* de los vencedores.)

Las democracias a las que se refiere nuestro modelo son todas nación-Estado, incluso España, que aunque tiene un carácter multinacional para algunos españoles, para la mayoría es una nación-estado. Sólo en Austria, donde un significativo número de ciudadanos se identificaba con Alemania, se cuestionó la existencia de una nación-Estado. No hay duda de que si hubiéramos incluido a Checoslovaquia en los años entre las dos guerras y a un país multinacional como Yugoslavia en nuestro análisis, la importancia de los conflictos culturales y lingüísticos en las crisis de las democracias hubiera aumentado, aunque en el caso de la primera sería difícil aislar las tensiones internas de las presiones externas que llevaron a Munich y a la secesión de Eslovaquia, y consiguientemente al fin de la democracia y también de la independencia [20].

¿Deberían los regímenes en los que basamos nuestro análisis ser considerados propiamente democracias competitivas o deberían clasificarse como un tipo especial de régimen democrático? Desgraciada-

[19] Véase Alexander W. Wilde, «Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia», y Daniel H. Levine, «Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics», en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), III, págs. 28-81, 82-109. La extensa literatura sobre la política austriaca después de la Segunda Guerra Mundial se refiere constantemente a este «proceso de aprendizaje».

[20] Véase *A History of the Czechoslovak Republic, 1918-1948,* dirigido por Victor S. Mamatey y Radomir Luza (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1973).

mente no hay una tipología significativa y aceptada de democracias competitivas, ni tampoco una medida aceptada del grado de democracia. Sólo la distinción entre democracias de gobierno mayoritario y las que Lijphart llama «consociacionales» ha sido ampliamente aceptada [21]. Nuestro análisis no incluye ninguna democracia que pueda ser considerada propiamente consociacional: en realidad, ninguna de las que son consideradas como tal ha experimentado una quiebra en sus instituciones. Esto nos lleva a sospechar que los mecanismos políticos descritos con el término democracia consociacional pueden ser muy útiles al manejar las tensiones que de otra forma podrían hacer peligrar sus instituciones democráticas. Ciertamente, las democracias consideradas normalmente como consociacionales: Holanda, Bélgica, Suiza, Austria después de la Segunda Guerra Mundial y quizá Líbano antes de su desintegración, comparten muchas otras características favorables a la estabilidad democrática.

En resumen, nuestro análisis es aplicable sólo a regímenes democráticos en naciones-Estados consolidados que consiguieron la independencia o un grado de autonomía política considerablemente antes de la crisis del régimen. Además, todas las democracias analizadas están basadas en gobiernos de mayorías más bien que en los complejos mecanismos consociacionales.

Nuevas democracias asediadas o abortadas

La pregunta que puede plantearse es si nuestro modelo del proceso de derrumbamiento de democracias pudiera no basarse en regímenes establecidos sólo poco tiempo antes de la crisis que precipitó su caída y que, por tanto, estamos tratando más bien de un fallo en la consolidación de un régimen que de la caída de uno democrático [22].

[21] La literatura sobre este tema es muy amplia. Véase, por ejemplo, Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977). Para una bibliografía y selección de textos véase *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, dirigido por Kenneth D. McRae (Toronto: McClelland and Stewart, 1974). El concepto, sin embargo, ha sido discutido. Véase Brian Barry, «Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy», *British Journal of Political Science*, 5, n. 4 (1975), págs. 477-505.

[22] La República de Weimar duró sólo de 1918 a 1933 si se incluye el período anterior a la aprobación de la Constitución y los gobiernos presidenciales, más bien que parlamentarios, de principios de los años treinta. Sin embargo, sería un error ignorar el período bajo el Imperio, en gran medida liberal e incipientemente democrático, en el cual los partidos estaban organizados y se celebraban regularmente elecciones libres al *Reichstag* y a las legislaturas de los *Länder*. Incluso la República Española (proclamada el 14 de abril de 1931 y

Tal modelo, podría argüirse, no sería aplicable a regímenes que satisfagan los requisitos de persistencia de pautas elaborado por Harry Eckstein [23], y particularmente los que han gozado de una existencia estable por más de una generación, como Reino Unido, Suiza, los países escandinavos, Bélgica, Holanda e incluso Francia.

Este punto no puede ignorarse y volveremos a él cuando destaquemos la importancia de creer en la legitimidad de las instituciones democráticas como un factor que aumenta las probabilidades de estabilidad en una democracia. No hay duda de que la estabilidad genera estabilidad, por decirlo de manera tautológica. Las viejas democracias fueron nuevas en su día, y se enfrentaron con los mismos riesgos que todas las nuevas democracias, incluso en los casos en que podría aducirse que la evolución histórica fue más lenta y más implicada con la continuidad de instituciones y élites tradicionales, enfrentando así a los gobernantes con problemas menores y más manejables. Además, algunas de las más viejas democracias tenían la ventaja de estar establecidas en países pequeños y relativamente prósperos, como sucede en algunas partes de Europa [24]. Historiadores y sociólogos han llamado la atención sobre las circunstancias únicas bajo las cuales tuvo lugar en estos casos la transformación de sistemas políticos tradicionales en democracias modernas. Podría decirse que cuando estos acontecimientos lentos y únicos que conducen a la democracia estaban ausentes, incluso antes de la revolución francesa, la probabilidad para la consolidación de la democracia era considerablemente menor.

Sin embargo, mientras que los regímenes específicos que fueron derrocados en países como Portugal, Alemania, Austria y España habían sido establecidos sólo recientemente, en cada país una serie de procesos liberales democráticos había ganado ascendencia a lo largo de medio siglo, si no más, bajo monarquías constitucionales o semiconstitucionales. En Italia la monarquía constitucional había

amenazada de muerte el 18 de julio de 1936) llegó después de un siglo en el que el liberalismo y la democracia, con más o menos éxito, se habían impuesto, y después de cuarenta y siete años de una pacífica monarquía constitucional (o por lo menos semiconstitucional) (1876-1923). El Estado italiano, liberal y crecientemente democrático (con la expansión del sufragio), tenía raíces aún más profundas en el *Risorgimiento* y el período de la unificación.

[23] El problema de la durabilidad o persistencia ha sido analizado por Harry Eckstein, *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions* (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1971), págs. 21-32, y por Ted Robert Gurr y Muriel McClelland, *Political Performance: A Twelve-Nation Study* (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1971), págs. 10-17.

[24] Robert A. Dahl y Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford Ca.: Stanford University Press, 1973), analizan a fondo las hipótesis avanzadas sobre las formas en que el pequeño tamaño de un país pueda contribuir a la democracia.

sido instituida al mismo tiempo que se hacía la nación en el Risorgimento y pasó por un proceso de democratización que se aceleró, junto con el de muchas otras democracias estables, en las primeras décadas del siglo, especialmente después de la Primera Guerra Mundial. A pesar de las desviaciones del ideal que representa la democracia limitada oligárquica, y de períodos autoritarios, los países hispanoamericanos se sentían muy comprometidos ideológicamente con la idea de democracia liberal, y ninguna otra fórmula de legitimidad tenía gran atractivo. Es cierto que algunos países tenían unas minorías intelectuales significativas que defendían otras fórmulas políticas, pero la gran mayoría estaba a favor de una fórmula legal y racional de legitimidad democrática. Sólo en Alemania consiguieron las ideologías conservadoras antidemocráticas una amplia y organizada aceptación en importantes sectores de la sociedad antes de la quiebra de la democracia en 1918.

En resumen, en los países analizados la democracia *per se* no era nueva ni tuvo en la mayoría de los casos que enfrentarse con una gran hostilidad antes del comienzo de la crisis, aunque algunos regímenes específicos y las fuerzas que los fundaron, establecidos sólo unos años antes de su fin, sí sufrieron estos ataques. Podría argüirse que en muchos casos el ataque no iba inicialmente dirigido contra la democracia propiamente, sino contra el contenido particular que las fuerzas que ayudaron a la creación del régimen y las que le sostenían querían darle. En realidad, podría haberse evitado la hostilidad de los que favorecían un orden político y social distinto ofreciéndoles un papel más efectivo y algunas garantías dentro del proceso democrático. Es obvio que no siempre se puede distinguir la forma de democracia de su contenido sustantivo. Lo que en un principio se concibe como un ataque a unas fuerzas gobernantes en particular se convierte por tanto rápidamente en una derrota de las instituciones democráticas por la fuerza o manipulación, que hace imposible el restablecimiento de estas instituciones durante casi una generación.

Un problema algo distinto, pero relacionado, plantean los que sostienen que las democracias que fracasaron o fueron derrocadas habían sido instauradas bajo tales condiciones que hacían su éxito extremadamente difícil. Para decirlo más gráficamente, nacieron muertas. Ciertamente los historiadores pueden declarar que las circunstancias que rodearon el nacimiento de un nuevo régimen —la estructura social subyacente, los conflictos sociales latentes y la herencia institucional e ideológica de regímenes anteriores— eran tales que a menos que los nuevos gobernantes democráticos fueran capaces en una fase inicial de transformar la sociedad, cualquier crisis seria tendría un resultado inevitablemente destructivo. Frecuentemente se ha mante-

nido este punto de vista en relación con la república de Weimar y puede defenderse incluso con más fuerza en muchos casos hispanoamericanos [25]. En realidad, los teóricos de la dependencia tienden a considerar la solución de los problemas sociales como requisito para la estabilidad de un régimen. En una escala histórica más amplia, Barrington Moore ha propuesto la tesis de que a menos que las sociedades hayan experimentado una básica revolución socioeconómica, especialmente en las relaciones de poder agrario y los sistemas económicos asociados con las grandes revoluciones políticas del oeste, la democracia no tiene probabilidad de sobrevivir [26].

Sin ignorar las aportaciones que estos enfoques suponen, creemos que una gran parte del proceso de caída de una democracia no puede ser explicado por estas variables. Incluso hay países cuyas democracias han gozado períodos considerables de estabilidad a pesar de unos hándicaps iniciales idénticos [27]. Por tanto, no diremos que tales democracias nacieron muertas, incluso concediendo que algunas puedan haber tenido defectos genéticos o un abortado período de consolidación. Las condiciones precedentes pueden, como veremos, limitar la capacidad de un régimen para manejar una crisis, pero el verdadero derrumbamiento no puede ser explicado sin referencia a un proceso político que tiene lugar después de su instauración. Los elementos favorables para la democracia bajo regímenes autoritarios pre-

[25] Véase la reseña de Klaus Epstein de los libros de Joseph Berlau, Peter Gay y Carl Schorske en *World Politics,* 11 (1959), págs. 629-51, y el capítulo final en Guenther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany: A Study in Working-Class Isolation and National Integration* (Totowa, N. J.: Bedminster Press, 1963).

[26] En este contexto merece destacarse la obra de Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966). Su ignorancia deliberada de los países pequeños está compensada en los siguientes trabajos: Dahl, *Polyarchy;* Hans Daalder, «Building Consociational Nations», en *Building States and Nations,* dirigido por S. N. Eisenstadt y Stein Rokkan (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1973), vol. 2, *Analyses by Regions,* págs. 15-31; Dankwart Rustow, «Sweden's Transition to Democracy: Some Notes toward a Genetic Theory», *Scandinavian Political Studies,* 6 (1971), págs. 9-26; y Francis G. Castles, «Barrington Morre's Thesis and Swedish Political Development», *Government and Opposition,* 8, n. 3 (1973), págs. 313-31.

[27] Austria, en los años veinte, presenció períodos en los cuales los principales «campamentos» (Lager) fueron capaces de superar sus diferencias; las Repúblicas bálticas, tras conseguir la independencia y sufrir unas breves guerras civiles, seguidas por grandes reformas agrarias, parecían conseguir la estabilidad; e incluso la República de Weimar pareció en un momento en vías de estabilización. Por otra parte, tenemos países, como Bélgica, que han experimentado graves crisis políticas sin que sus instituciones democráticas se vieran seriamente amenazadas. Nuestro análisis, por tanto, tiene que complementarse con el estudio de períodos de consolidación y estabilización de la democracia y otros de superación con éxito de crisis.

cedentes o regímenes semidemocráticos constitucionales, la pérdida de credibilidad y el fracaso de regímenes predemocráticos y el entusiasmo y esperanza creada por los nuevos regímenes no pueden y no deben ser subestimados. Ningún régimen goza del total apoyo o el consentimiento de todos sus ciudadanos. Según la tipología de autoridad de un régimen de Richard Rose, hay pocos que son completamente legítimos o coercitivos, y la mayoría funciona en una gama de categorías intermedias [28]. La cuestión está en qué es lo que hace que un régimen vaya más allá de sus límites funcionales y se convierta en un régimen dividido y semicoercitivo que termina siendo repudiado por grandes o críticos sectores de la población.

Plantear la cuestión de otra manera sería decir que sólo las democracias que gozan de gran apoyo y obediencia durante largos períodos tienen una probabilidad significativa de evitar su caída y repudio, una hipótesis que aparte de ser indebidamente pesimista, sería casi tautológica. Nuestra hipótesis es que los regímenes democráticos que hemos estudiado tuvieron en un momento u otro unas probabilidades razonables de supervivencia y consolidación total, pero que ciertas características y actos de importantes actores —instituciones tanto como individuos— disminuyeron estas probabilidades. Nuestro análisis supone que estos actos muestran unas pautas repetidas con variaciones en una serie de sociedades. La repetición de las mismas pautas u otras similares en el proceso de derrumbamiento puede dar lugar a una interpretación determinística. Queremos destacar, sin embargo, el carácter probabilístico de nuestro análisis y subravar cómo en cualquier momento en el proceso hasta la crisis final hubo posibilidades, aunque fueran disminuyendo, de salvar el régimen. Podría recordarse el comentario del gran historiador alemán Meinecke al oír la noticia del nombramiento de Hitler como canciller: «Me dije a mí mismo con la máxima consternación que no sólo había caído un día aciago de primera magnitud sobre Alemania, sino que también "esto no era necesario". No había aquí ninguna necesidad política o histórica urgente como la que llevó a la caída de Guillermo II en el otoño de 1918. Aquí no había una tendencia general, sino algo como el azar, concretamente la debilidad de Hindenburg, que desequilibró la balanza» [29]. Sería tentador tratar de definir en cada coyuntura y para cada régimen las bazas a favor de su supervivencia, pero nuestra opinión es que incluso después de la investigación comparativa más

---

[28] Richard Rose, «Dynamic Tendencies in the Authority of Regimes», *World Politics*, 21, n. 4 (julio 1969), págs. 602-28.

[29] Friedrich Meinecke, *The German Catastrophe: Reflections and Recollections* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950), pág. 63.

exhaustiva, pocos científicos podrían estar de acuerdo con las probabilidades concedidas a cada caso.

Cambio socioeconómico como factor

Otra suposición de nuestro análisis, que está sujeta a discusión, es que los distintos procesos políticos comunes a democracias competitivas son valorados en sí y por sí mismos por sectores significativos de la sociedad. La suposición contraria es que las instituciones democráticas son valoradas sólo en tanto que produzcan resultados políticos satisfactorios para sus seguidores. Dicho de otra manera, la lealtad a un sistema político existe sólo en tanto que garantice la persistencia, o la oportunidad de cambio, de un cierto orden social, normalmente socioeconómico. De acuerdo con esta opinión, la democracia es sólo un medio para conseguir un fin. Una vez que la gente se dé cuenta de que sus fines no pueden ser satisfechos mediante instituciones democráticas, el sistema democrático será descartado. Los que toman estas posturas generalmente piensan en un cierto orden socioeconómico, pero lo mismo podría decirse respecto a un orden cultural, religioso o internacional.

Obviamente se trata de formulaciones extremas de dos posiciones que no corresponden a ninguna realidad histórica concreta. Mientras que en teoría la autoridad democrática legal y racional en el sentido weberiano exige obediencia independientemente de la satisfacción que el proceso democrático político pueda producir [30], tanto la tradición de la «ley natural» como el análisis más sociológico de Schumpeter subrayan que ninguna democracia puede basarse exclusivamente en una pretensión tan abstracta de legitimidad [31]. Pero también rechaza-

[30] En su clásica tipología de la autoridad Weber no discute explícitamente la distinción entre regímenes democráticos (o «poliárquicos» en la terminología de Dahl) y no democráticos, pero hay un claro solapamiento entre su tipo de autoridad legal-racional y regímenes democráticos como los hemos definido. Como Weber evitó deliberadamente los problemas planteados por sus críticos desde la perspectiva del derecho natural —subrayando consideraciones de justicia sustantiva más bien que de justicia «formal»— nosotros también hemos evitado el tema de en qué medida las democracias responden a las expectativas de los electores *(responsiveness)* a favor de un criterio de responsabilidad *(accountability)* formal que tiene la ventaja de que su verificación empírica es relativamente fácil. Sobre esta distinción ver Juan J. Linz, «Michels e il suo contributo alla sociologìa politica». Introducción a Roberto Michels, *La sociologìa del partito politico nella democrazia moderna* (Bolonia: Il Mulino, 1966), páginas LXXXI-XCII.

[31] La tradición del derecho natural inevitablemente sitúa a la justicia por encima de la legalidad formal y a los «principios generales del derecho» por

mos decididamente el supuesto de que todo tipo de régimen es simplemente la expresión y defensa de un orden particular socioeconómico, cultural o religioso. En realidad, la democracia es el tipo de institucionalización política que permite cambios en estos órdenes sin un cambio inmediato en la esfera política, así como una considerable influencia independiente del liderazgo político en estos otros sectores del orden social. Ciertamente, *hinc et nunc* y a corto plazo, es sólo analíticamente posible separar el régimen político de un orden social dado, o de procesos particulares de un cambio políticamente impuesto. A más largo plazo, la democracia puede servir a múltiples y diversos fines, y puede defender y contribuir a la creación de diferentes órdenes sociales y económicos. Por tanto, en principio, un sistema democrático debería ser capaz de congregar multitudes de gente que persiguen objetivos muy variables a lo largo del tiempo. Sólo a corto plazo y con una visión de los conflictos de la sociedad cero-suma, de alternativas mutuamente excluyentes —ambas cosas características de posiciones extremas—, el apoyo a la democracia como algo distinto del apoyo a una concepción particular del orden social se hace imposible y pierde sentido.

Las posiciones extremistas son el resultado de tensiones estructurales y en ciertas sociedades, en ciertas situaciones históricas, atraen a grandes sectores de la población. Sin embargo, su capacidad para hacerlo es generalmente reflejo del fracaso del liderazgo democrático. El sistema democrático no es por sí mismo el generador. En nuestra opinión, una democracia no es probable que tenga un apoyo incondicional, independientemente de su política y resultados para distintos grupos sociales, pero tampoco es apoyada o cuestionada a causa de su identificación con un orden social particular y especialmente un orden socioeconómico. La distinción entre negar legitimidad al sistema político y negársela al sistema socioeconómico es básicamente analítica. En realidad, los dos son difíciles de distinguir. Ciertamente, un

encima de las leyes promulgadas, pero no ofrece medios inequívocos para determinar lo que éstos sean, a menos que consideremos lo que la Iglesia católica pretende definir como «natural», *sive recta rationis*. Este principio ha sido utilizado por los pensadores católicos para justificar el tiranicidio y el derecho a la rebelión y por la tradición protestante secular americana de la «desobediencia civil». Para el pensamiento católico véase Heinrich A. Rommen, *The State in Catholic Thought: A Treatise in Political Philosophy* (St. Louis, Mo.: Herder, 1945), págs. 473-76. Ambas tradiciones pueden servir también a minorías que ponen en duda, incluso empleando la violencia, las acciones de la autoridad elegida legalmente que actúa constitucionalmente cuando se piensa que estas autoridades amenazan los valores últimos. Este fue el argumento empleado por algunos católicos para justificar el alzamiento contra el gobierno de la República en España. Véase el influyente libro de Aniceto de Castro Albarrán, *El derecho a la rebeldía* (Madrid: Imp. Gráfica Universal, 1934).

odio profundo al orden socioeconómico lleva, casi inevitablemente, a negar legitimidad al sistema político, en caso de que el sistema sostuviera ese orden social o incluso permitiera su establecimiento [32]. Puesto que una democracia (como la hemos definido) asegura la supervivencia de un orden odiado si la mayoría lo apoya, o permite a la minoría temporalmente derrotada discutir libremente su restauración, el rechazo de la democracia en este caso sería una consecuencia lógica. Del mismo modo, a los que valoran mucho un orden socioeconómico, la perspectiva de que la democracia impusiera un cambio del mismo (aunque temporalmente y por un método democrático) sería inaceptable y les llevaría a rechazar la democracia. Otra cuestión más grave surgiría si arguyéramos que la competencia libre en elecciones regulares por el poder para establecer programas alternativos requiere recursos de organización y económicos y un grado de independencia personal que sólo puede ser garantizado por una disposición libre de recursos por grupos o individuos que escapan al control del gobierno y sus seguidores. Más concretamente, si la socialización de la propiedad y de los ingresos y rentas más allá de las necesidades individuales básicas, y la integración en una organización de intereses única y privilegiada favorecida por y dependiente del gobierno privara a la oposición de toda oportunidad para organizar sus campañas, concluiríamos que el establecimiento de un orden institucional y socioeconómico semejante es incompatible con la democracia política. Paradójicamente, los liberales temerosos del socialismo y los que argumentan que en una sociedad socialista sin clases no hay necesidad para la competición de los partidos están de acuerdo en su conclusión básica.

Analíticamente, pueden distinguirse cuatro situaciones distintas, dependiendo del grado de legitimidad acordado por mayorías de la población a las instituciones democráticas políticas y al sistema socioeconómico que defienden o están en el proceso de crear. La situación ideal ciertamente se da cuando grandes mayorías otorgan legitimidad tanto a las instituciones políticas como al sistema socioeconómico, y cuando el orden social no se percibe como injusto ni un cambio razonable es considerado amenazador por aquellos que gozan de una posición privilegiada en el orden existente. Cuando ambos son considerados ilegítimos puede esperarse poca estabilidad tanto del régimen como de la sociedad, excepto usando la coacción a gran escala. La mayoría de las sociedades que han experimentado cambios de régimen

[32] Juan J. Linz, «Legitimacy of Democracy and the Socio-Economic System», en *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, dirigido por Mattei Dogan (Boulder, Co.: Westview Press).

han caído en las dos situaciones intermedias de la tipología cuando se produce una u otra pérdida de legitimidad. En estos casos existe un complejo juego de interrelaciones y *feedbacks* entre los sistemas político y social.

Decir exactamente cuánto contribuye a la crisis del sistema político la hostilidad al orden social o la defensa rígida de éste, y cuánto exacerba los problemas económicos y sociales el debilitamiento o la pérdida de legitimidad del orden político, sería muy difícil y habría que determinarlo para cada caso en particular. Para nuestros fines teóricos, sin embargo, es importante destacar que los dos procesos pueden mantenerse analíticamente separados, aunque en la realidad es muy probable que se den los dos [33]. Dados estos supuestos, nuestro análisis político del proceso histórico del derrumbamiento de una democracia puede ser más o menos relevante en cada caso, pero en ninguno será irrelevante. Las limitaciones impuestas en sectores significativos de la sociedad por la ilegitimidad del orden social existente o los cambios que está sufriendo afectarán el grado de libertad para institucionalizar y defender las instituciones políticas democráticas, limitando quizá —aunque nunca haciendo desaparecer— una serie de opciones para los actores políticos. En realidad, en estas situaciones la consolidación de instituciones políticas legítimas cobra más importancia para asegurar un cambio social continuado, lento y no violento. Probablemente un cambio social revolucionario rápido en estas circunstancias es incompatible con la democracia; la opción, en lo que podrían coincidir tanto radicales como conservadores, es una o la otra, explícita o implícitamente. No es casualidad que los que se indignan ante la injusticia del orden social estén a menudo dispuestos a arriesgar la estabilidad de la democracia, que para ellos tiene menos valor que el cambio social. Esta es la fuente de la ambivalencia de muchos socialistas, especialmente marxistas, frente a la democracia política [34]. La política que resulta, ambivalente e in-

[33] Meinecke, *The German Catastrophe*, págs. 63-65, destaca acertadamente la importancia de este punto en la interpretación del proceso histórico. Es también decisivo para determinar si es posible la defensa de la democracia, ya que la opinión alternativa que vincula el resultado del conflicto inevitablemente con problemas estructurales subyacentes, con factores externos, tradiciones culturales, etc., mina la fe de los defensores en su éxito y, por tanto, su voluntad. Contribuye también a la disposición de otros a perseguir sus fines «preventivamente», sin esperar al cambio dentro de un marco democrático, que en último término está llamado a desaparecer.

[43] Frecuentemente se ha mencionado, pero no se ha estudiado sistemáticamente, la ambigüedad ideológica del socialismo marxista maximalista en contraste con el reformismo socialdemócrata, formulado originariamente por Bernstein. Un buen análisis de una de sus variantes es Norbert Leser, *Zwischen Reformismus und Bolschewismus: Der Austromarxismus als Theorie und Pra-*

decisa, de sus líderes ha sido uno de los principales factores en la quiebra de la democracia en muchos países: Italia, Austria, España, Chile y, en menor medida, Alemania. El crítico radical del orden social existente o del orden cultural o religioso puede aducir que si la democracia no puede servir a corto plazo como instrumento para producir un cambio social decisivo, no merece su lealtad. Lo que quizá no comprenda es que la alternativa no es cambio revolucionario, impuesto autoritariamente, sino la sustitución de un lento proceso de cambio bajo condiciones de libertad y compromiso por un gobierno autoritario contrarrevolucionario.

El análisis, que se centra en gran medida en los actos de los gobernantes democráticos que aumentan o disminuyen la probabilidad de una caída del régimen, no deja de estar relacionado con la suposición de que estos líderes, por lo menos a corto plazo, valorarán la persistencia de las instituciones democráticas tanto si no más que otros objetivos. No todo el mundo estará o debería estar de acuerdo con esta suposición, pero, independientemente de tal acuerdo, creemos que es intelectualmente legítimo estudiar los problemas del derrumbamiento de una democracia desde esta perspectiva. Como es natural, habrá quienes crean sinceramente que hay otros valores humanos más importantes, y que si la democracia no los puede asegurar porque un electorado «poco ilustrado» no tiene «conciencia de sus intereses», estén dispuestos a modificar la democracia y las libertades civiles que ésta presupone o a amenazar con actos revolucionarios si representara un obstáculo. Frente a la pobreza, la desigualdad, el estancamiento económico y la dependencia nacional de potencias extranjeras aceptada por un gobierno democrático (por ejemplo, los políticos de Weimar aceptando con reservas una *Erfüllungspolitik*), tal respuesta es ciertamente comprensible. Sin embargo, los que así piensan deberían estar muy seguros de que en una lucha no electoral las bazas están a

xis (Viena: Europa, 1968). También Erich Matthias, «Kautsky und der Kautskyanismus: Die Funktion der Ideologie in der deutschen Sozialdemokratie vor dem ersten Weltkrieg», en *Marxismusstudien,* dirigido por Iring Fetscher (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1957), vol. 2, pág. 151-97. Incluso en Harold Laski, *Democracy in Crisis* (Chapel Hill, N. C.: University of North Carolina Press, 1933), encontramos esta ambigua formulación aplicada al Reino Unido en los años treinta: «Creo, por tanto, que la llegada al poder del Partido Laborista de un modo electoral normal debe resultar en una transformación radical del gobierno parlamentario. Tal administración, si tratara de ser efectiva, no podría aceptar las formas actuales de su procedimiento. Tendría que adquirir amplios poderes y legislar bajo ellos por decreto-ley y por decreto; tendría que suspender las fórmulas clásicas de oposición normal. Si su política encontrara una aceptación pacífica, la continuidad del gobierno parlamentario dependería de contar con la garantía por parte del Partido Conservador de que su obra de transformación no se vería interrumpida por derogación en el caso de derrota en las urnas.»

su favor; deberían recordar que por cada revolución que tiene éxito ha habido más contrarrevoluciones victoriosas que han supuesto no sólo el mantenimiento del *status quo*, sino frecuentemente una pérdida de lo que se había ido ganando y unos costes tremendos para los que estaban a favor de aquellos cambios radicales.

Capítulo 2
ELEMENTOS DE QUIEBRA

Revolución y caída de regímenes

Los que llegan al poder después de la caída de una democracia a menudo hablan de su «revolución» reclamando un aura de legitimidad vinculada a esta palabra y lo que ella simboliza. La mayor parte de estas llamadas revoluciones han sido, sin embargo, golpes militares o semi o pseudo transferencias de poder, más bien que una toma de poder violenta: *Machtübernahme* más bien que *Machtergreifung* [1]. Hay excepciones, como en el caso de España, donde la guerra civil de 1936 a 1939 se parece más al período que siguió a la caída del régimen zarista, el gobierno tradicional en China o el gobierno colonial en Vietnam y otros países del tercer mundo. Si el término «revolución» se usa en otro sentido —cambio radical de la estructura social— no puede aplicarse ya que la mayoría de los derrumbamientos de democracias han sido contrarrevolucionarios, puesto que han pretendido evitar cambios radicales en la estructura social, aunque a menudo terminaron en cambios decisivos. «Revolución» en el sentido más rectrictivo de asociación con cambios dirigidos por ideologías de izquierda tampoco es aplicable, ya que ninguna de las democracias

[1] Este tema está muy bien tratado por M. Rainer Lepsius, «Machtübernähme und Machtübergäbe: Zur Strategie des Regimewechsels, en *Sozialtheorie und Soziale Praxis: Homage to Eduard Baumgarten,* Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, vol. 3, dirigido por Hans Albert y otros (Meisenheim: Anton Hain, 1971), págs. 158-73.

relativamente estables ha caído bajo el ataque de la izquierda, aunque los intentos revolucionarios de la izquierda o más frecuentemente el simple hecho de hablar de revolución contribuyó decisivamente a la crisis de la democracia en Italia, España, Chile y en menor grado Alemania.

El éxito de las grandes revoluciones en el siglo xx contra los regímenes tradicionales coloniales y autoritarios debe mucho a la desorganización y deslegitimación del llamado *establishment* debido a guerras exteriores y derrotas [2]. Probablemente sólo los cambios últimos después de la caída de la democracia alemana en 1933 y las subsiguientes transformaciones totalitarias de la sociedad bajo los nazis pueden llamarse en cierto sentido revolucionarias [3]. La revolu-

[2] Las revoluciones populares *(strictu sensu)*, especialmente las de inspiración marxista, no han triunfado en países con instituciones liberales y relativamente democráticas. Los intentos en Alemania y Finlandia al final de la I Guerra Mundial y la revolución de octubre en Asturias fracasaron; el clima revolucionario en el norte de Italia en 1919 no llegó a nada. Incluso los intentos en países más autocráticos, como Hungría, también fracasaron. Las revoluciones que en el siglo xx han tenido éxito han sido contra regímenes no democráticos: Méjico, Rusia, Yugoslavia, China y Cuba, y en países coloniales en el proceso de conseguir la independencia, como Vietnam y Argelia. En el caso de Rusia, China y Yugoslavia, la guerra fue un factor decisivo. De las revoluciones con base campesina en Méjico, Rusia, China, Vietnam, Argelia y Cuba estudiadas por Eric Wolf en *Peasant Wars of the Twentieth Century* (Nueva York: Harper and Row, 1969), nueve iban dirigidas contra regímenes democráticos mínimamente establecidos. Como Edward Malefakis ha observado, el campesinado español en la revolucionaria Guerra Civil estaba dividido entre ambos bandos y no constituía el núcleo de las fuerzas revolucionarias. Su movilización revolucionaria durante la República era limitada, y no tuvo ningún papel en la revolución de octubre. Ver «Peasants, Politics, and Civil War in Spain, 1931-1936», en *Modern European Social History*, dirigido por Robert Bezucha (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1972), págs. 192-227.

[3] El considerar o no revolucionario el impacto nazi en la sociedad alemana depende del propio concepto que se tenga de lo que es una revolución. Es obvio que si la definen sólo los cambios en la propiedad de los medios de producción, el gobierno de Hitler no era revolucionario. Si consideramos que los cambios radicales en la estructura de *status*, la posición del ejército y la iglesia, el control de la economía y, sobre todo, los valores de la sociedad son los factores que la definen, no hay duda de que fue una revolución. Incluso si consideramos como factor definitorio los cambios hacia la igualdad, el nivelamiento de las distinciones de *status* tradicionales en la sociedad alemana al invertirse las jerarquías sociales en y por el partido, incluso la igualdad ante un poder despótico arbitrario, podríamos decir que fue revolucionario.

Los cambios en la sociedad alemana planeados y en parte realizados que David Schoenbaum describe en *Hitler's Social Revolution: Class and Status in Nazi Germany, 1933-1939* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1963), son distintos de los que resultan de la mayoría de las caídas de las democracias en Europa. Ver también Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1969), págs. 381-96, para una perspicaz discusión de los

ción española de la izquierda iniciada después del levantamiento militar contra la República fue finalmente derrotada por fuerzas contrarevolucionarias. Así, a pesar de un cierto solapamiento entre caída de un régimen democrático y revolución, los dos fenómenos pueden y deben ser estudiados separadamente, a menos que ampliemos el concepto de revolución más allá de lo aceptado.

Como veremos, la violencia política es tanto un indicador importante como una causa contribuyente a la ruptura, pero la relación entre causa y efecto no está clara. En cierto número de casos en nuestro estudio, la cantidad de violencia políticamente significativa fue relativamente pequeña, aunque la percepción distorsionada de esta violencia y un nivel muy bajo de tolerancia en la sociedad contribuyó al derrumbamiento. No hay duda de que el estudio de la violencia política y social es central para nuestro tema, pero las teorías conocidas que explican el volumen y carácter de la violencia no son suficientes para explicar la caída de regímenes y serán tratadas como explicaciones de uno de los factores contribuyentes [4]. Es necesaria

---

efectos modernizadores «no intencionados» de la revolución nacional socialista en la sociedad alemana.

[4] En este contexto, véase Eckstein, *Evaluation of Political Performance*, páginas 32-50. Incluso cuando la violencia política contribuye en última instancia a la caída de un régimen, el momento de máxima violencia no coincide necesariamente con la fase final. Guerra civil, golpes y asesinatos caracterizaron los primeros años de la República de Weimar, a los que siguió una fase de consolidación, pero dejaron un legado de deslealtad y escepticismo hacia el régimen. En España, la revolución de octubre de 1934 no produjo la caída del sistema, pero le hirió profundamente. Como ejemplo de las series temporales necesarias para relacionar ambos fenómenos y los diferentes componentes de la violencia, véase «Political Protest and Executive Change», sección 3, de Charles L. Taylor y Michael C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators* (New Haven: Yale University Press, 1972), págs. 59-199. Uno de los análisis comparativos más sofisticados es el de Ivo K. Feierabend, con Rosalind L. Feierabend y Betty A. Nesvold, «The Comparative Study of Revolution and Violence», *Comparative Politics* 5, n. 3 (abril 1973), págs. 393-424 (con referencias bibliográficas). La obra de Ted Robert Gurr, incluyendo (con Charles Ruttenberg) *The Conditions of Civil Violence: First Tests of a Causal Model*, Princeton University, Center of International Studies, Research Monograph n. 28 (N. J. Princeton, 1967), inspiró esta investigación. Véase también Douglas A. Hibbs, Jr., *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis* (Nueva York: Wiley, 1973). El mejor estudio de la violencia política en un país europeo es de Gerhard Botz, *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstösse, Putschversuche, Unruhen in Österreich 1918 bis 1938* (Munich: Wilhelm Fink Verlag, 1983). Desgraciadamente no hay estudios que permitan comparar la violencia interna en distintos países en los años entre las dos guerras para contrastar los índices de violencia en países que sufrían la quiebra del régimen, los que no experimentaban tal proceso y los índices contemporáneos. Tampoco es fácil, como veremos, relacionar las distintas medidas de violencia —proporción, intensidad, tipo, lu-

más investigación sobre los comienzos, pautas y causas de violencia colectiva o individual en democracias en crisis, pero es todavía más necesaria la investigación sobre la percepción que los contemporáneos tenían de esa violencia y la respuesta a ella de distintas élites. Las técnicas de historia colectiva desarrollada por historiadores franceses deberían aplicarse al estudio de estas élites, especialmnte los activistas de derechas, que a menudo son descuidados en estos análisis [5].

En el pasado, cuando un régimen democrático había adquirido cierta estabilidad podía ser amenazado por una oposición que podía persuadir a importantes sectores de la población para que depositaran en ellos la confianza y lealtad debida al gobierno, minando la autoridad del régimen al demostrar su incapacidad para mantener el orden y forzándole a acciones tales como el uso de poder arbitrario e indiscriminado, que a menudo conseguía que más gente le retirara su apoyo. Sin embargo, en las sociedades modernas, los gobiernos enfrentados con estas amenazas pueden contar generalmente con la obediencia de muchos ciudadanos, su personal, burócratas, policías y militares en caso de decidir activar su compromiso con una autoridad legítima. Por tanto, la oposición desleal ha tendido cada vez más a evitar un enfrentamiento directo con el gobierno y sus agentes y ha tratado en su lugar de combinar sus actos ilegales con un proceso formalmente legal de transferencia de poder. En este proceso la neutralidad, si no la cooperación, de las fuerzas armadas, o un sector de ellas, es decisivo.

El siglo XX ha presenciado menos revoluciones iniciadas por las masas que el siglo XIX, y su suerte en Estados modernos ha sido generalmente la derrota. Los comunistas y los nazis aprendieron esta lección. La combinación utilizada por Mussolini de actos ilegales y una toma de poder legal se convirtió en el nuevo modelo para derrocar

---

gar— con el problema de la estabilidad de los regímenes. En el norte de Italia la violencia era mayor antes de 1922, pero el sur era relativamente tranquilo; es difícil comparar la omnipresente amenaza de violencia que representaba la presencia de las SA nazi con las acciones de los *squadristi,* que, sin embargo, causaban más muertos, etc. Este sería un interesante tema para una investigación histórica comparativa.

[5] Un ejemplo excelente es Peter Merkl, *Political Violence under the Swastika: 581 Early Nazis* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975). No hay un estudio comparable del *squadrismo* italiano. La reacción de las autoridades y los tribunales frente a la violencia política también merece estudio. Para la Alemania de Weimar tenemos la obra de Emil J. Gumbel, *Vom Fememord zur Reichskanzlei* (Heidelberg: Lambert Schneider, 1962), basada en sus estudios de los años veinte, como *Zwei Jahre Mord* (Berlín: Neues Veterland, 1921), pero no hay análisis comparables del tratamiento judicial de la violencia en Italia, Austria o España en períodos de crisis

una democracia [6]. Sólo la intervención directa del ejército parece ser capaz de derribar regímenes en Estados modernos estables, lo que probablemente explica por qué, a pesar de la movilización revolucionaria de las masas por partidos de izquierda y su éxito parcial, ninguna de las democracias cuyo derrumbamiento podemos estudiar fue derribada por un golpe revolucionario de partidos de izquierda. Checoslovaquia, en 1948, es la única democracia tomada por comunistas, pero es difícil separar los procesos internos que tienen algún parecido con las rupturas que estudiaremos de la presencia del ejército soviético y la influencia de la Unión Soviética [7]. El resultado de la caída de regímenes democráticos generalmente parece ser la victoria de las fuerzas políticas identificadas con la derecha, aunque este término puede muy bien no describir su política una vez en el poder. Esto no significa que en muchos casos la izquierda no haya tenido un papel decisivo en el debilitamiento de gobiernos democráticos provocando su caída.

Legitimidad, eficacia, efectividad y quiebra de una democracia

Nuestro análisis empieza con la existencia de un gobierno que ha alcanzado su poder mediante un proceso democrático de elecciones

[6] Las ambigüedades en el caso alemán están muy bien tratadas en Hans Schneider, «Das Ermächtigungsgesetz vom 24, März 1933», en *Von Weimar zu Hitler: 1930-1933,* dirigido por Gotthard Jasper (Colonia: Kiepenheuer und Witsch, 1968), págs. 405-42, que cita la literatura relevante. Véase también Hans Boldt, «Article 48 of the Weimar Constitution: Its Historical and Political Implications», en *German Democracy and the Triumph of Hitler,* dirigido por Anthony Nicholls y Erich Matthias (Londres: Georg Allen and Unwin, 1971), págs. 79-98. Este es uno de los pocos casos en los que la legalidad se enfrentó en conflicto con la legitimidad democrática, un caso en el que se emplearon procedimientos legales para conseguir fines en claro conflicto con los supuestos básicos de legitimidad democrática. Las burocracias y las fuerzas armadas —especialmente en la tradición alemana/prusiana— estaban más predispuestas a la legalidad, entendida en sentido positivista, que comprometidas con los valores liberales y democráticos, lo que facilitó considerablemente la *Machtergreifung* nazi y la consolidación en el poder. Aseguró a los nuevos gobernantes la lealtad de muchos que hubieran estado muy lejos de ser sus seguidores.

[7] Las presiones y la intervención más o menos directa de la Unión Soviética hacen de Checoslovaquia en 1948 un caso especial. Véase Josef Korbel, *Communist Subversion of Czechoslovakia, 1938-1948: The Failure of Co-existence* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1959), y Pavel Tigrid, «The Prague Coup of 1948: The Elegant Takeover», en *The Anatomy of Communist Takeovers,* dirigido por Thomas T. Hammond y Robert Farrel (New Haven: Yale University Press, 1975), con referencias bibliográficas a fuentes occidentales y checas. Lo mismo puede decirse de la secuencia de acontecimientos que llevaron a la

libres y sobre esta base reclama la obediencia de los ciudadanos dentro de su territorio, con una probabilidad relativamente grande de que ellos cumplan. Esta obediencia puede surgir de una amplia gama de motivos, desde miedo a la imposición de sanciones a un apoyo positivo basado en la creencia del derecho del gobierno a exigir obediencia. Max Weber escribía:

> Debe entenderse por «dominación», de acuerdo con la definición ya dada (cap. I, 16), la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer «poder» o influjo» sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación («autoridad»), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de *voluntad* de obediencia, o sea, de *interés* (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.
>
> No toda dominación se sirve del medio económico. Y *todavía menos* tiene toda dominación fines económicos. Pero toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un *cuadro* administrativo (cap. I, 12); es decir, la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una *actividad, dirigida* a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera. Este cuadro administrativo puede estar ligado a la obediencia de su señor (o señores) por la costumbres, de un modo puramente afectivo, por intereses materiales o por motivos ideales (con arreglo a valores). La naturaleza de estos motivos determina en gran medida el tipo de dominación. Motivos *puramente* materiales y racionales con arreglo a fines como vínculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil. Por regla general se le añaden otros motivos: afectivos o racionales con arreglo a valores. En casos fuera de lo normal pueden éstos ser los decisivos. En lo cotidiano domina la *costumbre*, y con ella intereses *materiales*, utilitarios, tanto en ésta como en cualquiera otra relación [8].

La mayoría de la gente obedece por costumbre y un cálculo racional de las ventajas. En principio, sin embargo, los regímenes democráticos se basan en mucho más. Más que en ningún otro tipo de régimen, su apoyo depende de mantener activos unos compromisos para hacer cumplir decisiones que conciernen a la colectividad. En tiempos normales, la costumbre y el cálculo racional de las ventajas

secesión de Eslovaquia después del *diktat* de Munich y la transformación interna de lo que quedaba del estado checo antes de su incorporación a Alemania como *Reichsprotektorat*.

[8] Max Weber, *Economía y Sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), tomo I, pág. 17.

puede asegurar la obediencia, pero en situaciones de crisis, cuando la autoridad del gobierno se ve atacada por algún grupo de la sociedad o cuando las decisiones afectan a muchos ciudadanos negativamente, esto no es suficiente. Y lo es aún menos cuando los que ostentan la autoridad tienen que hacer uso de la fuerza pidiendo a otros que arriesguen sus vidas y priven de las suyas a sus conciudadanos en defensa del orden político.

Weber lo formuló de la siguiente manera:

> La costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente efectivos y de valor (racionales con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad [9].

Y en palabras de un líder político: «... la manera más efectiva de mantener la ley no es la policía del Estado, o los *marshals,* o la guardia nacional. Sois vosotros. Depende de vuestro valor para aceptar las leyes con las que no estáis de acuerdo lo mismo que aquellas con las que estáis de acuerdo» [10].

Esta creencia en su legitimidad asegura la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión. Es obvio que a ningún gobierno le conceden todos los ciudadanos legitimidad en este sentido, pero ningún gobierno puede subsistir sin que esta creencia la comparta un número sustancial de estos ciudadanos, y un número todavía mayor de los que controlan las fuerzas armadas. Los gobiernos democráticos necesitan de esta creencia, con mayor o menor intensidad, por lo menos entre la mayoría. Normalmente un gobierno democrático debería ser considerado legítimo incluso por aquellos que constituyen su oposición. Esto es lo que significa el término oposición «leal». Como mínimo, la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán voluntariamente por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad. Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la

[9] *Ibid.*, pág. 170.

[10] John F. Kennedy durante la crisis de Oxford, Mississippi, citado en el *New York Times,* 1 de octubre, 1962, pág. 22.

fuerza. «En una democracia los ciudadanos son libres de no estar de acuerdo con la ley, pero no de desobedecerla, porque en un gobierno de leyes, y no de hombres, nadie, por muy prominente o poderoso y ningún motín callejero por más violento o exaltado, tiene derecho a desafiarlas» [11].

Esta creencia no requiere estar de acuerdo con el contenido de la norma, ni apoyar a un gobierno en particular, sino el aceptar su carácter vinculante y su derecho a mandar hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos del régimen. En las democracias estos cambios implican que el control del gobierno se gana sin usar la fuerza, de acuerdo con procedimientos democráticos tales como libre competición para ganar el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos, formas de influencia legítimas y el uso de mecanismos constitucionales para controlar las decisiones de los que gobiernan. La creencia está basada en la expectativa de que los que gobiernan, ante un voto de censura y el requerimiento para que abandonen el poder por medios legítimos, no lo intentarán retener por medios ilegítimos. La democracia legítima, por tanto, requiere la obediencia a las reglas del juego tanto por parte de la mayoría de los ciudadanos que han votado como por parte de los que detentan la autoridad, así como la confianza de los ciudadanos en la responsabilidad del gobierno.

En toda sociedad existen los que niegan legitimidad a cualquier gobierno y los que creen en fórmulas alternativas de legitimidad. Como Charles Tilly escribe: «La múltiple soberanía es la característica distintiva de la revolución. Una revolución comienza cuando un gobierno anteriormente bajo el control de un solo sistema político soberano se convierte en objeto de pretensiones efectivas, en competencia y mutuamente exclusivas por parte de dos o más sistemas políticos diferentes; termina cuando un solo sistema político soberano vuelve a obtener el control sobre el gobierno» [12]. Los regímenes varían mucho según el número y la intensidad de la convicción de los ciudadanos sobre su legitimidad. En el caso de una democracia, sin embargo, la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población, o incluso una mayoría del electorado, es insuficiente para su estabilidad. Que crean en esta legitimidad los que tienen control directo de las fuerzas armadas es especialmente importante, aun-

[11] *Idem.*

[12] Charles Tilly, «Revolutions and Collective Violence», en *Handbook of Political Science,* dirigido por Greenstein y Polsby, vol. 3, pág. 519. Este excelente ensayo coincide en muchos puntos con nuestro análisis y lo complementa en otros aspectos. El resumen crítico de otros enfoques nos evita el tener que presentarlos aquí.

que no parece probable que los líderes militares vuelvan sus armas contra el gobierno a menos que sientan que un sector significativo de la sociedad comparte su falta de fe y que otros sean por lo menos indiferentes a las conflictivas exigencias de obediencia [13].

Los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad de día en día. La legitimidad no existe con independencia de las acciones y actitudes de personas concretas. Los regímenes, por tanto, gozan de más o menos legitimidad por el mero hecho de existir. En una democracia es muy posible que fluctúe rápidamente la cantidad e intensidad de apoyo concedido a gobiernos, líderes, partidos y medidas políticas, mientras que la convicción en la legitimidad del sistema no se altera. Hay una clara interacción entre el apoyo al régimen y el apoyo a los partidos en el gobierno, que en ausencia de otros indicadores lleva a usar los resultados electorales y las respuestas de opinión pública como evidencia indirecta de la legitimidad del sistema. Por consiguiente, la pérdida de apoyo de todos los actores políticos en un régimen democrático puede muy fácilmente llevar a una erosión de legitimidad, de igual forma que un amplio apoyo a un gobierno, especialmente más allá de los que le apoyan con su voto, es muy probable que contribuya a reforzar la legitimidad [14].

[13] Este no es el lugar para citar la amplia literatura sobre las intervenciones militares en la política. Véase Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», para una breve descripción del problema y referencias a la literatura. Véase también William R. Thompson, «Regime Vulnerability and the Military Coup», *Comparative Politics,* 7, n. 4 (1975), págs. 459-87, con una extensa bibliografía sobre este campo, cada vez más amplio. Alfred Stepan, en *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1974) y en «Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil», en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por Linz y Stepan, vol. 3, Latin America (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), págs. 110-137, muestra cómo hay que ver las intervenciones militares a la luz de las acciones de los gobernantes democráticos según las líneas que en este ensayo se sugieren, y no desde una perspectiva centrada casi exclusivamente en lo militar.

[14] En este tema véase Juan J. Linz, «The Bases of Political Diversity in West German Politics» (tesis doctoral, Columbia University, 1959); véase también «Cleavage and Consensus in West German Politics: The Early Fifties», en *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives,* dirigido por Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (Nueva York: Free Press, 1967), páginas 305-16.

Unos datos fascinantes que merecen un análisis más profundo y sofisticado son las series que abarcan períodos largos de tiempo con preguntas idénticas o muy comparables sobre el apoyo que grupos sociales distintos y votantes de distintos partidos conceden al jefe del gobierno. Tal apoyo, tolerancia o rechazo difusos es un componente e indicador de la predisposición a conceder legitimidad a un régimen. Véase, por ejemplo, Pierpaolo Luzzato Fegiz, *Il volto sconosciuto dell'Italia: Dièci anni di sondagi Doxa* (Milán: Giuffrè, 1956), págs. 534-547; *idem, Il volto sconosciuto dell'Italia, Seconda serie, 1955-1965* (Milán: Giuffrè, 1966), págs. 865-99, y Elisabeth Noelle y Erich Peter Neumann, directo-

¿Por qué cree la gente en la legitimidad de instituciones democráticas? Contestar a esta pregunta es casi tán difícil como explicar por qué cree la gente en unos dogmas religiosos particulares, ya que, como en el caso de creencias religiosas, el grado de comprensión, de escepticismo y de fe varía mucho en la sociedad y a lo largo del tiempo [15]. No hay duda de que la socialización política juega un papel decisivo, y ésta es una ventaja para los regímenes democráticos que llevan mucho tiempo establecidos y cuyos sistemas de educación, de información y prensa y de cultura de élite han permitido la penetración y comprensión de los ideales democráticos. Como en el caso de otras creencias sociales, los intelectuales tienen el papel principal a la hora de formular, elaborar y transmitir la fórmula de legitimidad.

Existe también un *Zeitgeist,* un sentimiento compartido más allá de los límites nacionales, de que un tipo particular de sistema político es el más deseable o el más dudoso. Este sentimiento tiende a verse reforzado o debilitado por la percepción positiva o negativa de otros Estados o naciones más poderosas que tienen éxito con un tipo particular de régimen. En los años entre las dos guerras mundiales, el *Zeitgeist* se vio profundamente afectado por el éxito de los fascistas: Italia y más tarde el nazismo contribuyeron a debilitar la fe en la legitimidad democrática en muchos países. Como Weber observó, ningún tipo de legitimidad se encuentra en forma pura en ninguna sociedad. La mayoría de la gente presta obediencia a un régimen basándose en un complejo conjunto de creencias. Por tanto, la legitimidad democrática se ve frecuentemente fortalecida al convertirse en una forma de tradición, y el carisma personal de los líderes democráticos comprometidos con el régimen tiende a reforzar sus instituciones [16].

Nuestra definición mínima de legitimidad es por tanto relativa: un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto

---

res, *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1965-1967,* Allensbach, Institut für Demoskopie, 1967, *Ib. Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968 bis 1973, ib.* 1974.

[15] Este tema está tratado con incomparable ironía por Vilfredo Pareto en *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology,* 2 vols. (Nueva York: Dover, 1965), no. 585.

[16] El carácter mixto de las bases de legitimidad de toda democracia fue subrayado por Max Weber en sus trabajos, especialmente en los políticos. En su opinión, el carisma del hombre de estado-líder político podría contribuir a la autoridad de las instituciones democráticas. A este respecto la tesis de Harry Eckstein de la congruencia de pautas de autoridad y la contribución que un liderazgo con autoridad puede hacer en una sociedad con valores autoritarios —con referencia concreta a la *Kanzlerdemokratie* en la República Federal Alemana— está en la tradición weberiana.

y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos [17].

En este punto otras dos dimensiones que caracterizan un sistema político cobran importancia: su eficacia y su efectividad [18]. Ambas

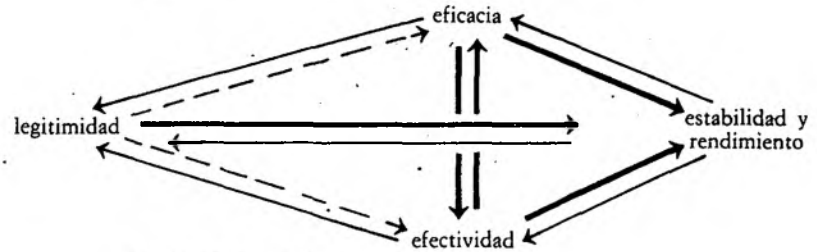
[17] Lipset fue el primero en formular la hipótesis de que «la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su *eficacia* como de su *legitimidad*, aunque estos dos conceptos se han confundido frecuentemente al analizar concretamente las crisis de un sistema político dado». Esta hipótesis, así como la elaboración de la distinción y la aplicación a algunos ejemplos, surgió de discusiones con el autor y se publicó en su ensayo «Political Sociology», en *Sociology Today: Problems and Prospects*, dirigido por Robert K. Merton, Leonard Broom y Leonard S. Cottrell, Jr. (Nueva York: Basic Books, 1959), págs. 81-114, esp. págs. 108-9. Lipset incidió sobre el tema en *Political Man: the Social Bases of Politics* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1960), capítulo 3, págs. 77-98.

[18] Leonardo Morlino, partiendo de Eckstein, llega a unas conclusiones muy parecidas a las nuestras. Observa la necesidad de distinguir la eficacia de tomar decisiones de la capacidad de implementar las decisiones superando condiciones adversas —distinguir *outputs* de *outcomes*. En una nota incluso dice: «La necesidad de considerar [en el análisis] los *outputs* en lugar de los *outcomes* es otra razón por la cual preferimos la eficacia en las decisiones a la efectividad; la efectividad [*effectività*] tiende a destacar los resultados. Nuestro análisis hace de la eficacia y la efectividad variables distintas en relación con el proceso de derrumbamiento, ya que no son intercambiables ni dimensiones de un mismo concepto». Véase «Stabilità, legittimita e efficàcia decisionale nei sistèmi democràtici», *Rivista Italiana di Sciènza Polìtica*, 3 n. 2 (agosto 1973), págs. 247-316, especialmente págs. 280 y siguientes.

Algún tiempo después de haber escrito este análisis me llamaron la atención sobre un texto de Chester I. Barnard en el que utiliza los términos *efficiency* y *effectivness* para referirse a una distinción parecida a la que yo hago entre eficacia y efectividad. Aunque había leído a Barnard no recordaba su texto en el que su trabajo y el mío coinciden:

> Cuando un fin específico deseado se consigue, diremos que la acción es «efectiva». Cuando las consecuencias no buscadas de la acción son más importantes que la consecución del fin deseado y no son satisfactorias, es decir, una acción efectiva, diremos que es «ineficiente». Cuando las consecuencias no buscadas no tienen importancia o son triviales, la acción es «eficiente». Es más, a veces sucede que el fin buscado no se consigue, pero las consecuencias no buscadas satisfacen deseos o motivos que no son la «causa» de la acción. Consideraremos entonces esta acción como eficiente, pero no efectiva. Retrospectivamente, la acción en este caso está justificada no por los resultados buscados, sino por los que no se buscaban. Estas observaciones son experiencias personales comunes.
>
> Consecuentemente diremos que una acción es efectiva si consigue su fin objetivo y específico. Diremos también que es eficiente si satisface los motivos de ese objetivo, sea o no efectiva y siempre que el proceso no cree disatisfacciones de signo contrario. Diremos que una acción es ineficiente si los motivos de ese objetivo no han sido satisfechos o se producen disatisfacciones de signo contrario aun en el caso de que sea efectiva. Esto sucede frecuentemente; nos encontramos con que no queremos lo que creíamos que queríamos. (En *The*

pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad. Sin embargo, las relaciones entre estas variables están muy lejos de ser transitivas y lineales, puesto que la percepción de la eficacia y efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con su legitimidad. La legitimidad, por lo menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que puedan conseguir la eficacia y efectividad de un régimen. Asegura la efectividad incluso en ausencia de una eficacia deseable y contribuye al resultado último: persistencia y estabilidad relativa del régimen. Si el valor de la legitimidad (el resultado de valores positivos menos valores negativos entre diferentes sectores de la población o para sectores clave) se acerca a cero o es negativo, los fracasos de la eficacia y la efectividad se multiplicarán. La relación podría representarse así:



——— indica relaciones directas

– – – – indica relaciones indirectas

——— indica efectos de feedback

Mientras más positivos sean los valores en cada una de las relaciones a lo largo del tiempo, mayor será la estabilidad y el rendimiento del régimen. Lo que no sabemos es cuánto contribuye cada una de estas relaciones directas, indirectas y de *feedback*. Para expresarlo gráficamente, no sabemos lo gruesas o finas que deberían ser las flechas que las conectan. Regímenes que a un observador exterior le parecen que han alcanzado el mismo nivel de éxito o fracaso al enfrentarse con problemas, pero que inicialmente gozaron de distintos niveles de legitimidad, no parecen sufrir las mismas consecuencias. A causa de esto las circunstancias que rodean la instauración de un régimen y su consolidación inicial cobran una gran importancia cuando y si éste se enfrenta con crisis serias. En este sentido, los orígenes

Functions of the Executive, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1947, págs. 19-20.)

históricos particulares de la república de Weimar y sus fracasos iniciales pueden explicar su caída final a pesar de su considerable éxito a mediados de los años veinte. Desgraciadamente no hemos desarrollado indicadores sistemáticos ni hemos recogido datos a lo largo del tiempo sobre la legitimidad de regímenes que podrían poner a prueba una hipótesis de este tipo.

Los miembros de la sociedad, y hoy en día esto implica una gran colectividad, conceden poder político a la autoridad en un régimen para conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales. Nadie puede negar que el grupo dirigente es probable que trate de conseguir sus propios intereses materiales e ideales, pero posiblemente no podría retener su legitimidad si los persiguiera exclusivamente o a un coste demasiado grande para un amplio sector de la sociedad. La obligación de dar explicaciones, que las elecciones introducen en una política democrática, hace necesario que los líderes tengan que demostrar que persiguen objetivos colectivos aceptables para la mayoría sin que representen una privación excesiva para sus contrarios, aunque pueden suponer una pesada carga para minorías específicas. La respuesta de la sociedad a la política de sus gobernantes no es obviamente la misma que la de un observador experto objetivo, y el éxito de un gobernante puede basarse más en convencer a la sociedad de que los objetivos perseguidos son en el interés de la misma que el hecho mismo de que lo sean. Sin embargo, está claro que a la gente se la puede engañar algunas veces, pero no siempre.

Mientras que en teoría los intereses de la colectividad, o por lo menos de la mayoría, constituyen la medida de la actuación de un régimen, los niveles de organización y conciencia de los distintos sectores de la sociedad varían considerablemente, como Mancur Olson ha demostrado [19]. Esto presta una especial relevancia a los intereses y la percepción de los sectores más organizados. Por otra parte, los gobiernos, como las empresas, no son juzgados necesariamente por sus resultados a corto plazo, especialmente cuando las instituciones y el liderazgo gozan de confianza, es decir, de legitimidad. El análisis de Pareto sobre la utilidad ha subrayado que la utilidad de la colectividad no coincide con la utilidad de los miembros individuales, que hay utilidades directas e indirectas que deben tenerse en cuenta, que las utilidades a largo y a corto plazo no coinciden, etc. Este tipo de consideraciones hace que sea muy difícil, incluso para observadores objetivos desde el exterior, juzgar hasta qué punto un gobierno de-

[19] Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), páginas 132-33, 165-67 y 174-78.

mocrático es eficaz y al mismo tiempo está respondiendo al electorado. El problema se multiplica al debatirse si debería responder al electorado o debería cumplir las decisiones tomadas democráticamente por los miembros del partido del gobierno, a la vista de las presiones a favor de la democracia interna del partido. Además de responder a las demandas de un amplio electorado y de los miembros del partido, los gobiernos democráticos no pueden ignorar las de los grupos de interés de importancia clave y bien organizados, que si retirán su confianza pueden ser más decisivos que el apoyo del electorado. Para dar un ejemplo: una política que produce la desconfianza en la comunidad empresarial y lleva a la evasión de capital, aun cuando cuente con el apoyo de una mayoría del electorado, puede suponer una seria amenaza para un régimen.

Dada la interdependencia, y en muchos casos dependencia, de sociedades y Estados, la respuesta de actores principales en el sistema internacional político y económico se convierte en otro factor al juzgar la eficacia de una medida política. Todo esto apunta a la complejidad de dar una definición teórica y empírica de la eficacia de un gobierno o régimen. Ciertamente, los regímenes y gobiernos tienen que servir objetivos colectivos, pero como ha demostrado una ya extensa literatura sobre las funciones del Estado, estos objetivos están muy lejos de ser un tema de acuerdo [20]. Están condicionados históricamente y definidos en cada momento por el liderazgo político y la sociedad, especialmente sus fuerzas organizadas. Representan un reto que cambia continuamente. En este punto la literatura sobre la revolución de expectativas crecientes cobra importancia (por ejemplo, la creciente difusión de instituciones de una sociedad a otra o los estándares de actuación establecidos internacionalmente). Los científicos sociales, impresionados por la innegable importancia de las

[20] La «función» o «propósito» del Estado era un tema central en la ciencia política tradicional, como muestra la literatura alemana sobre el *Staatszweck*. Para una discusión crítica véase Hermann Heller, *Staatslehre* (Leiden: A. W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N. V., 1934). En cierto sentido, la literatura sobre *outputs* del sistema político y sobre el papel del Estado en los países en vías de desarrollo ha sustituido este enfoque, no siempre mejorando las formulaciones originarias.

Desde que se escribió este ensayo ha surgido un nuevo interés por problemas próximos a los que nosotros llamamos («insolubles» en relación con la cuestión de la «sobrecarga» del gobierno y la «ingobernabilidad». Véase los trabajos presentados en el coloquio sobre «Overloaded Government» en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, diciembre 1976; Richard Rose, «Governing and Ungovernability: A Skeptical Inquiry», *Studies in Public Policy*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1977; y Erwin K. Scheuch, *Wird die Bundesrepublik unregierbar* (Colonia: Arbeitgeberverband der Metallindustrie, 1976).

medidas sociales y económicas en las sociedades contemporáneas, han descuidado, sin embargo, considerar algunas de las funciones básicas de todo sistema político, pasado y presente, especialmente el problema de mantenimiento del orden público, seguridad personal, resolución y arbitraje de conflictos, y un mínimo de previsibilidad en la toma de decisiones, así como en su cumplimiento. Muchos de los regímenes que fracasaron por falta de eficacia debieron su fracaso a dificultades a este nivel más bien que a la forma en que manejaron problemas más complejos.

La eficacia, por tanto, se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes. Mucha gente, sin embargo, es muy probable que se sienta neutral o indiferente frente a muchas medidas políticas, y por tanto, la evaluación total de la eficacia percibida de un régimen se ve complicada por la ignorancia del significado completo de estas respuestas para la estabilidad del régimen. Es más, frente al dogma democrático de un hombre un voto, como Robert Dahl ha destacado, no puede ignorarse la intensidad de las respuestas a las medidas políticas [21]. Esto es particularmente importante cuando se consideran las respuestas de grupos o instituciones clave, situadas estratégicamente, que en pura teoría democrática no debería ser una consideración para el político, pero que en la realidad son centrales en el momento de tomar decisiones. Afortunadamente, la eficacia de un régimen no es juzgada por los actos de un gobierno concreto a lo largo de un período corto de tiempo, sino que es la suma de sus actos a lo largo de un período más prolongado comparado con la actuación de distintos gobiernos que probablemente son más satisfactorios para uno u otro sector de la sociedad.

Esto representa una desventaja para regímenes nuevos que se enfrentan con serios problemas durante el período de consolidación, puesto que sus gobiernos no pueden presentar éxitos pasados como prueba de la eficacia del régimen frente a sus fracasos, que pueden muy bien ser temporales. El problema es aún más serio si el régimen anterior consiguió considerable eficacia, que pueden hacer notar los seguidores que todavía tenga [22]. El hecho de ser nuevo es una

[21] Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956), capítulo 4, «Equality, Diversity, and Intensity», páginas 90-123.

[22] Desgraciadamente no tenemos muchos datos sobre cómo los electorados y las élites clave perciben regímenes pasados en diferentes momentos —inme-

desventaja que tiene que ser superada, aunque la dinámica de un cambio de régimen sugiere que el derrumbamiento del régimen es el resultado de pérdida de legitimidad, y que esta caída, por sí y en sí misma, realza la legitimidad del nuevo régimen. Sin embargo, a corto plazo el proceso de establecimiento puede conducir a una pérdida de eficacia o, por lo menos, cierta discrepancia con las expectativas creadas y, por tanto, una considerable baja en la legitimidad antes de que se complete el proceso de consolidación. Si tuviéramos que trazar las curvas de estos cambios en diferentes sociedades encontraríamos pautas muy variables dentro de este modelo general. A este respecto es importante tener en cuenta, como Otto Kirchheimer ha destacado, que los actos constituyentes de un nuevo régimen en términos de medidas políticas son decisivos para su consolidación [23].

Esto nos lleva a la importancia de la formulación del orden de prioridades o del programa inicial de un nuevo régimen, las implicaciones de sus efectos en diferentes sectores de la sociedad y los consiguientes cambios en la cantidad y la intensidad de legitimidad que se le concede. Este orden del día inicial está por completo en manos del liderazgo. El liderazgo puede también diseñar las condiciones para las soluciones que evitarán los sino inevitables desengaños y la movilización de una intensa oposición, que en la fase de la consolidación no se limitará al gobierno, sino que se extenderá a todo el régimen. Un análisis adecuado de las relaciones entre medios y fines (la compatibilidad del uso de ciertos medios con otros fines y conflictos entre posibles fines) es crucial. Todo esto requiere inteligencia política, información adecuada y honestidad para percibir los conflictos sobre valores últimos. En todo caso, los resultados beneficiosos para grupos particulares en la sociedad posiblemente se retrasarán a causa de las dificultades para poner en práctica medidas

diatamente después de su caída, durante la consolidación de un nuevo régimen y al correr el tiempo— y cómo la actuación de regímenes anteriores sirve como marco de referencia en la evaluación de los nuevos regímenes. Las ciencias sociales deberían prestar mucha más atención a lo que Maurice Halbwachs llama *La mémoire collective* (París: Presses Universitaires de France, 1950).

Desde la II Guerra Mundial, distintos estudios sobre la opinión pública en Alemania y un estudio aislado en Italia han explorado la imagen de los regímenes pasados. Véase G. R. Boynton y Gerhard Loewenberg, «The Decay of Support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany», *British Journal of Political Science* 4 (1975), págs. 453-88, que relaciona estas respuestas con la satisfacción con el régimen actual.

[23] Otto Kirchheimer, «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs», *American Political Science Review* 59 (1965), págs. 964-74; este artículo ha sido recogido en *Politics, Law and Social Change*, dirigido por Frederic S. Burin y Kurt L. Shell (Nueva York: Columbia University Press, 1969).

en esta fase. Aunque la eficacia probablemente es juzgada por los resultados, a veces el neutralizar enemigos potenciales del régimen es igualmente, o más, importante que la inmediata satisfacción de aquellos que han concedido legitimidad al nuevo régimen basándose en sus expectativas.

Los regímenes democráticos se enfrentan con problemas más difíciles a este respecto que los regímenes no democráticos, porque las implicaciones de sus medidas políticas son más visibles para todos los afectados gracias a la libertad de crítica e información, que limita la manipulación por parte de los regímenes de las percepciones de la sociedad. Es en el área de *reform mongering,* usando la expresión de Hirschman, donde los líderes democráticos tienen que probar su habilidad [24]. Si el cambio de régimen estuviera asociado inevitablemente con una gran revolución de expectativas crecientes, los problemas para un nuevo régimen podrían resultar casi insolubles. Este resultado generalmente está modificado por el «efecto de túnel» (también una descripción de Hirschman), según el cual el que algunos sectores de la sociedad puedan satisfacer sus expectativas da esperanza a otros que de momento no ven una respuesta inmediata a sus demandas [25]. En resumen, una formulación inteligente de este programa inmediato, una hábil gestión del proceso de manipulación de la reforma y una actuación inmediata y eficaz en un sector particular, que puede servir como acto constituyente para el nuevo régimen, puede hacer más manejables los problemas de eficacia de lo que a primera vista parece.

Volveremos a este tema de la eficacia de un régimen cuando tratemos de la solución de los problemas con los que se enfrenta un régimen y cómo pueden estos problemas hacerse insolubles, contribuyendo así al proceso de derrumbamiento.

La legitimidad y la eficacia son, por tanto, dimensiones analíticamente distinguibles que caracterizan a los regímenes y que en realidad están entremezcladas de una forma de la que sabemos muy poco. De qué manera la legitimidad facilita la eficacia y hasta qué punto en diferentes tipos de regímenes con distintos niveles de legitimidad contribuye la eficacia a la legitimidad son preguntas centrales en el estudio de la dinámica de los regímenes, pero que hasta

[24] Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1965), capítulo 5, «The Continuing of Reform», págs. 327-84.

[25] Albert O. Hirschman, «The Changing Tolerance for More Inequality in the Course of Economic Development; With a Mathematical Appendix by Michael Rothschild», *Quarterly Journal of Economics,* 87 (noviembre 1973), págs. 544-66.

recientemente han sido objeto de muy poca investigación comparada [26].

La efectividad de un régimen es otra dimensión, aunque a menudo no se la separa de la eficacia probablemente porque se trata de una dimensión a nivel más bajo de generalidad y, por tanto, es más difícil distinguir empíricamente de la eficacia. Por efectividad entendemos la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. El hecho de que incluso las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir entra dentro de este concepto. En muchas sociedades, a pesar de un amplio consenso sobre los objetivos a perseguir, incluso sobre los medios a emplear, puede resultar que estos objetivos, y sobre todo los medios, no estén disponibles, sean ineficaces y estén sujetos a retrasos e incluso resistencia en el proceso de llevarlos a cabo. En este punto, quizá más que en el momento de formular medidas políticas, aparecen las discrepancias entre expectativas y satisfacciones, y surge el descontento. Tal falta de efectividad debilita la autoridad del Estado, y como resultado, su legitimidad. La falta de efectividad plantea también dudas sobre medidas que habían sido consideradas eficaces. Una vez más los regímenes nuevos se enfrentan con problemas especiales, puesto que todavía no han creado el personal administrativo necesario para llevar a cabo las medidas. Durante la fase inicial los líderes no cuentan con toda la información necesaria, y la oleada de apoyo que en un principio recibe el régimen, más la desorganización y debilidad de la oposición, les lleva a subestimar la resistencia que sus medidas es probable que vayan a encontrar. Es más, la conciencia de su superioridad moral frente al despreciado régimen anterior hace que no tomen en consideración incluso los argumentos válidos de la oposición, aumentando así la resistencia. La inefectividad puede dividir la coalición instauradora del régimen, como sucedió con la respuesta de los socialistas a los fracasos de la reforma agraria del gobierno de izquierda burgués-socialista en España en 1931-33. La falta de efectividad puede también animar la resistencia ilegítima a las decisiones del gobierno, siendo en este contexto central para la autoridad del régimen el mantenimiento del orden en el momento de poner en práctica decisiones. Volveremos más tarde a un

[26] Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963) es una de las excepciones más llamativas. La primera vez que se pusieron a prueba sistemáticamente las cuestiones aquí planteadas, utilizando datos recogidos durante la IV República en Francia, fue en Steven F. Cohn, «Loss of Legitimacy and the Breakdown of Democratic Regimes: The Case of the Fourth Republic» (tesis doctoral, Columbia University, 1976).

tipo particular de inefectividad: la incapacidad de imponer orden o sanciones legales a los que se dedican a la violencia privada con fines políticos [27]. Como los teóricos han señalado, la *ultima ratio* de la autoridad legítima es el uso de la fuerza, un líder democrático —en realidad, todo líder— debe ser capaz de decir: «Mi obligación bajo la Constitución y las leyes era y es hacer cumplir las órdenes de la autoridad legítima con cualquier medio que fuera necesario y con la mínima fuerza y desorden civil que las circunstancias permitieran, y estar preparado para respaldarlas con todo tipo de refuerzo civil o militar que pudiera ser necesario» [28].

Los teóricos de la revolución, especialmente los propios revolucionarios, están de acuerdo en que el uso ineficaz de la fuerza o la indecisión para usarla es un factor decisivo para que se produzca una transferencia de legitimidad al grupo opuesto al régimen. Trotsky, por ejemplo, enumeraba tres elementos como necesarios para la revolución: la conciencia política de la clase revolucionaria, el descontento de los sectores intermedios y una clase gobernante que haya perdido fe en sí misma [29]. El historiador y sociólogo Charles Tilly al enumerar cuatro condiciones para la revolución también menciona la incapacidad o falta de voluntad de los agentes del gobierno para suprimir la coalición alternativa o el empeño en mantener su exigencia de obediencia para proceder a analizar la «inactividad gubernamental» [30]. El destino del Estado liberal en Italia estaba sellado cuando permitió —por las razones que sean (complicidad o inactividad)— situaciones como las descritas por el historiador De Felice [31]. El político conservador italiano Salandra lo formuló muy bien en una carta de 15 de agosto de 1922: «Como usted sabe, yo, como usted, soy un admirador y al mismo tiempo estoy preocupado por el fascismo. Seis años de gobierno débil o ausente, en ocasiones traidor, nos han llevado a poner la esperanza de salvar el país en una fuerza armada y organizada fuera del Estado. Esto es un fenómeno profundamente anárquico en el sentido más estricto de la palabra» [32].

---

[27] Sobre este tema véase la discusión de Charles Tilly sobre la «inacción gubernamental» en «Revolutions and Collective Violence», págs. 532-33, y Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1969), págs. 235-36.

[28] John F. Kennedy en su discurso durante la crisis de Oxford, Mississippi, *New York Times,* 1 de octubre, 1962, pág. 22.

[29] Harry Eckstein, «On the Etiology of Internal Wars», *History and Theory,* 4, no. 2 (1965), págs. 133-63.

[30] Charles Tilly, «Revolutions and Collective Violence», p. 521.

[31] Renzo De Felice, *Mussolini il fascista,* vol. I: *La conquista del potere: 1921-1925* (Turín: Einaudi, 1966), págs. 25-30, 88-89 y 129.

[32] *Idem,* pág. 286.

Por otra parte, Mussolini confiaba a G. Rossi, un camarada fascistas: «Si en Italia hubiera hoy un gobierno que mereciera tal nombre, sin ninguna demora mandaría a sus agentes y *carabinieri* a sellar y ocupar nuestras sedes. Una organización armada, con sus cuadros y su *regolamento* (ordenanzas), es inconcebible en un Estado que tiene su ejército y su policía. Por tanto, no hay Estado en Italia. Es inútil, y, por tanto, nosotros tenemos que llegar necesariamente al poder. De otro modo, la historia de Italia se convertiría en algo inacabado» [33]. Esta era la respuesta al fallo del gobierno Facta de responder a la provocación de la creación de un ejército privado. Una autoridad que no está dispuesta o es incapaz de utilizar la fuerza cuando se ve amenazada por la fuerza, pierde el derecho a exigir la obediencia incluso de aquellos no predispuestos a ponerla en duda. Para ellos la autoridad puede ser independiente de la coerción, pero frente a opositores como los *squadristi,* el único recurso que queda es la coerción. La inacción frente a la violencia fascista, nazi o proletaria, la incapacidad o falta de voluntad para controlar, ha estado en la raíz del vacío de poder que llevó a la caída de las democracias.

En este contexto, la cuestión básica planteada por Pareto tiene especial relevancia: «No hacen falta muchas teorías para empujar a aquellos que están, o creen estar, oprimidos a la resistencia y al uso de la fuerza. Por tanto, las derivaciones están principalmente dirigidas a persuadir a aquellos que en el conflicto serían neutros para que desaprueben la resistencia de los gobernantes, y, por consiguiente, a procurar que ésta sea menos viva, o bien incluso a persuadir de esto a los propios gobernantes; cosa que, por otra parte, no puede hoy tener próspero éxito salvo con aquellos que tienen los huesos roídos por la tabes del humanitarismo» [34]. En el contexto de nuestra discusión debe quedar claro que los responsablas del mantenimiento de un orden político democrático deberían recibir de los que creen en la legitimidad de tal orden el derecho a emplear la fuerza necesaria para parar a los contrarios dispuestos a usar la violencia para destruir o desequilibrar ese orden. El tema de la coerción que grupos políticos ejercen sobre las autoridades u otros ciudadanos, la disposición a usarla, no es parte de las libertades civiles, ni tampoco lo es la defensa de su uso por parte de los líderes políticos.

[33] *Idem,* pág. 317.

[34] Vilfredo Pareto, *Forma y equilibrio sociales* (Madrid: Revista de Occidente, 1966), no. 2186. Para evitar una peligrosa y errónea interpretación de Pareto como un defensor simplista de la violencia es necesario leer este texto en relación con los núms. 2174 y 2175

Obviamente, esta norma debe aplicarse sin partidismo. Un Estado moderno no puede tolerar que grupos políticos, incluso los que se declaran democráticos, se defiendan por sí mismos en lugar de ser protegidos por el Estado. La inefectividad de un gobierno hace que el problema de la legitimidad sea especialmente importante, en particular para aquellos a cuyo cargo corre el hacer cumplir la ley y la defensa del régimen. Es un problema extremadamente complejo en el proceso de caída de un régimen, y más tarde lo discutiremos más ampliamente.

La combinación de estas tres dimensiones produce una óctuple tipología de situaciones cuyas consecuencias tendrían que ser analizadas en detalle a la luz de situaciones empíricas. Si se tiene en cuenta que en cada caso particular necesitaríamos las pautas dominantes no sólo para toda la sociedad, sino para distintos sectores de la misma, y en algunos casos la percepción que de estas dimensiones tienen actores clave e instituciones políticas, se comprende la complejidad del análisis de las dinámicas de los regímenes y su quiebra.

Sistemas de partido y la inestabilidad de la democracia

Los sistemas de partido en las democracias occidentales son el resultado de acontecimientos históricos complejos a lo largo del tiempo, y por tanto es difícil definir hasta qué punto los mismos factores explican cómo han surgido distintos tipos de sistemas de partidos y democracias durables. No hay duda de que los mismos factores estructurales que explican las democracias afectadas por continuas crisis también explican, en gran parte, sistemas de partidos múltiples extremos, polarizados y centrífugos. Sin embargo, los sistemas de partidos son el resultado no sólo de factores estructurales, sino de factores institucionales, tales como leyes electorales, actuaciones de elites políticas y sociales, la difusión de ideologías, o *Zeitgeist* en el momento de la instauración de la democracia; pueden también ser considerados como un factor independiente o por lo menos interviniente en la crisis de las democracias. En este contexto el carácter de un sistema de partidos y la competencia entre partidos, las consecuencias que para la estabilidad democrática tienen los sistemas electorales —especialmente la representación proporcional—, se han convertido en tema central de debate entre los estudiosos.

Los sistemas de dos partidos (para usar una definición operacional como la que propone Giovanni Sartori) se han dado y se dan sólo en un pequeño número de damocracias [35]. Históricamente, Es-

tados Unidos, Reino Unido —con excepción de algunos períodos de transición— y Nueva Zelanda son, utilizando una definición estricta, los únicos sistemas bipartidistas existentes. (Podrían añadirse Australia y Canadá, que funcionan como tales.) En la Europa continental del siglo XX sólo España, antes de 1923, podría ser considerada como un sistema bipartidista a nivel parlamentario (pero no a nivel electoral, especialmente regional). Algunas de las democracias europeas más pequeñas podrían haberse convertido en sistemas bipartidos si hubieran mantenido un sistema electoral mayoritario de distritos uninominaless, pero la introducción de la representación proporcional detuvo este proceso. Austria, que hoy día funciona como sistema de dos partidos, no puede ser considerada como tal en el período entre las dos guerras mundiales, especialmente alrededor de 1930. En Hispanoamérica, Colombia y Uruguay se podrían considerar sistemas de dos partidos, aunque el último presenta rasgos que obligan a matizar esta afirmación. Fuera del mundo occidental, sólo Filipinas e Irán podrían en algún momento cumplir las condiciones.

Si nos preguntamos hasta qué punto las pautas de la competencia política en sistemas de dos partidos han contribuido a la estabilidad democrática, nuestra primera impresión es claramente positiva, aunque España en 1923 (con las reservas ya mencionadas), Colombia en las últimas décadas y más recientemente Uruguay y Filipinas, podrían sugerir que este sistema de partidos no impide la caída de un régimen. Conviene tener en cuenta que en el caso de estas y otras democracias hispanoamericanas no hay que olvidar otro factor: el sistema presidencial.

No es quizá accidental que cuando el formato de dos partidos está sujeto a una distancia ideológica máxima y una competencia centrífuga o termina deshecho o prepara el camino a un enfrentamiento que toma la forma de guerra civil.[35] Este fue el caso de Colombia y quizá de otros países hispanoamericanos. España, durante la República, gracias a un sistema electoral que daba gran ventaja a las pluralidades mayores y, por tanto, a dos grandes coaliciones electorales, tendió hacia el formato de dos partidos, con las consecuencias que Sartori ha observado de una política muy ideológica. En este contexto el multipartidismo extremo, con todos sus costes, es la solución para poder sobrevivir. No es extraño que las Cortes españolas

[35] Nuestra disgresión sobre la relación entre sistema de partidos y estabilidad democrática se basa en la extraordinariamente perceptiva y estimulante tipología de sistemas de partidos de Giovanni Sartori, así como en el análisis de sus dinámicas. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis* (Madrid: Alianza Editorial, 1976), vol. 1, capítulos 5 y 6, págs. 151-258.

se inclinaran en 1976, por miedo a la polarización, a optar por la representación proporcional más bien que por un sistema de distritos uninominales, a pesar de temer la fragmentación.

Los partidos de la Europa continental y Chile —la democracia más estable de Hispanoamérica— eran sistemas de partido múltiple, aunque de muy distinto tipo. Algunos de ellos han sido, desde que los sistemas de partidos se congelaron alrededor de la Primera Guerra Mundial, sistemas de pluralismo moderado; es decir, en la terminología de Sartori, tienen menos de cinco partidos (que cuentan con la posibilidad de formar coaliciones o tienen el potencial de hacer chantaje). Concretamente son Bélgica e Irlanda (tres partidos), Suecia, Islandia y Luxemburgo (cuatro), Dinamarca (cuatro hasta 1950, cinco después) y Suiza, Holanda y Noruega (cinco). (Noruega y Suecia han tenido grandes períodos de predominio social demócrata desde 1935 y 1932, respectivamente.) Todos son sistemas con coaliciones de gobierno, dentro de la perspectiva de coaliciones alternantes, sin partidos antisistema considerables o relevantes (excepto Béliga en los años treinta), con todos los partidos relevantes disponibles para formar coaliciones de gobierno o capaces de unirse como oposición y con oposiciones unilaterales. Se caracterizan por: 1) una distancia ideológica relativamente pequeña entre los partidos relevantes; 2) una configuración de coaliciones bipolares, y 3) una competencia centrípeta.

Este no era el caso de la República portuguesa, de Italia después de la Primera Guerra Mundial, de la Alemania de Weimar, de Francia bajo la III y la IV Repúblicas, de la República en España, de Finlandia, Checoslovaquia, los Estados bálticos, los países de Europa oriental y balcánicos en los intermitentes períodos democráticos, o de Chile antes de la caída de Allende.

Ciertamente la comparación entre países con sistemas de pluralismo moderado y no polarizado y los que tienen sistemas de pluralismo extremo sugiere que los de pluralismo moderado están asociados con la estabilidad de la democracia. Sólo en Bélgica (en un momento en que podría hablarse de un sistema de cinco partidos, con 11,5 por 100 del voto en manos del partido fascista Rex y un 7,1 por 100 en las de los nacionalistas flamencos) estuvo cerca de peligrar la democracia.

De las trece democracias relativamente institucionalizadas con sistemas de pluralismo extremo (dejando fuera Polonia, Hungría y los países balcánicos), siete fueron víctimas de un derrumbamiento debido a causas internas; uno (Checoslovaquia) sucumbió a una mezcla de factores externos e internos en 1938; dos (Finlandia en 1930-1932 y Francia en 1934) estuvieron a punto de caer, y en 1958 en la

IV República la democracia escapó a este destino por un proceso de reequilibramiento que llevó a la V República. A estos casos se podría añadir Chile en 1973. Tenemos, sin embargo, a Italia, que desde 1945 ha sido el arquetipo de un sistema multipartido que no ha experimentado una ruptura, aunque en su caso pudiera muy bien hablarse de «sobrevivir sin gobernar».

Parece claro que los dos tipos principales de pluralismo que Sartori distingue no dejan de estar relacionados con el problema de la estabilidad de la democracia. Sartori observa correctamente que sistemas de pluralismo extremo segmentado, cuyos partidos se sitúan en más de una dimensión y que no compiten entre ellos, ya que tienen asegurado un electorado étnico cultural, territorial o religioso —Israel, Suiza y Holanda, por ejemplo— constituyen un caso especial. Si no los consideramos, la relación entre inestabilidad y multipartidismo extremo se hace todavía más patente. (Es imposible e innecesario presentar aquí en detalle el análisis sofisticado de Sartori de la dinámica de sistemas multipartidistas ideológico, extremo, centrífugo y polarizado.)

Pluralismo polarizado es un sistema de cinco o más partidos relevantes (es decir, con «uso de coalición» o «poder de intimidación») caracterizado por:

1. La presencia de partidos antisistema (que minan la legitimidad del régimen).
2. Oposiciones bilaterales (oposiciones contrarias que son, a efectos de conseguir una mayoría, incompatibles).
3. La posición central de un partido (en Italia la DC) o de un grupo de partidos (Weimar).
4. Polarización, o el emplazamiento de los polos laterales, literalmente dos polos aparte, debido a distancia ideológica.
5. La prevalencia de tendencias centrífugas más bien que centrípetas en el electorado.
6. Una configuración ideológica como *forma mentis* más que una mentalidad pragmática como diferenciadora de los partidos.
7. La presencia de una oposición irresponsable debida a una alternación periférica más bien que a coaliciones alternativas, oposición persistente de partidos antisistema y una oposición semirresponsable por parte de aquellos partidos en los flancos forzados a competir con ellos.
8. La política de «superoferta».

Son las características dinámicas las que explican el potencial para producir la caída en estos sistemas; concretamente, la polariza-

ción, las tendencias centrífugas y la tendencia hacia la irresponsabilidad y la superoferta.

Otra manera de clarificar el problema sería estudiar aquellos sistemas de pluralismo extremo (en el sentido usado por Sartori) que resistieron o continúan resistiendo su marcha hacia un derrumbamiento durante un período prolongado; concretamente, la III República francesa, la IV durante muchos años e Italia después de 1945. Giuseppe Di Palma y el propio Sartori han señalado algunos de los factores [36].

Sin duda, la experiencia de un gobierno no democrático y el temor que produce lleva a una gran mayoría de votantes a continuar dando su apoyo al «centro» como una posición segura, la que mejor garantiza la supervivencia de la democracia existente, a pesar de su decepción con su actuación.

¿Hay alguna salida a la dinámica inherente a los sistemas de multipartido extremo polarizados? Sartori señala —con esceptimismo— un proceso de relegitimación de los partidos antisistema. Este proceso requiere que los partidos antisistema relegitimen el sistema y los partidos del sistema entre sus seguidores. Este proceso, arguye, tiene que ser visible, no basado meramente en entendimientos invisibles (un punto que también señala Giuseppe Di Palma). Incluso si un partido antisistema hace un esfuerzo en este sentido no hay seguridad de que su postura sea creíble, tanto entre sus oponentes como entre sus seguidores, ya que viene tras un período de deslegitimación recíproca. Una convergencia centrípeta a un nivel invisible de cooperación parlamentaria, política local, compromiso de grupos de interés, clientelismo y patronazgo puede contrarrestar las características centrífugas del sistema y asegurar el «sobrevivir sin gobernar». En último término no puede, sin embargo, prevenir un proceso continuo de deterioramiento, especialmente en el contexto de actividades violentas antisistema por parte de grupos a ambos lados del espectro y frente a «problemas insolubles». Para nuestro análisis vamos a conservar la idea de que el multipartidismo extremo, por sí solo, no determina la caída de la democracia, pero aumenta las probabilidades. El caso de Italia muestra cómo un sistema en este caso puede durar muchos años sin desembocar en un final fatal.

[36] Giuseppe Di Palma, *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1977), capítulos 6 y 7, págs. 219-86. Para el debate provocado por la aplicación de Sartori de su modelo de sistemas polarizados de múltiples partidos a la Italia contemporánea, ver su «Il caso italiano», y Luciano Pellicani, «Verso il superamento del pluralismo polarizzato», en *idem*, págs. 645-74, donde pueden encontrarse otros ensayos sobre el tema.

Al aproximarse la ruptura, los partidos antisistema tienen que actuar claramente como oposición desleal, y los que les flanquean tienen que actuar como partidos semileales cuando el centro (partido o partidos) se debilita al enfrentarse con una derrota electoral o con problemas «insolubles», o pierde la voluntad de gobernar. Sartori ha analizado *por qué* en sistemas de multipartido extremo tales situaciones pueden muy bien darse (en parte debido a la dinámica de la competencia entre partidos), pero nuestra tarea es demostrar más concretamente *cómo* tiene lugar este proceso.

Oposición leal, desleal y semileal

Los cambios en un régimen ocurren cuando la legitimidad pasa de un conjunto de instituciones políticas a otro [37]. Son producidos por los actos de uno o más grupos de la oposición desleal que cuestionan la existencia del régimen y quieren cambiarlo [38]. Estos grupos no pueden ser reprimidos o aislados; en una crisis pueden movilizar un intenso y eficaz apoyo, y con una serie de medios pueden tomar el poder o por lo menos dividir a la población en sus lealtades, lo que puede llevar a la guerra civil. En ciertas circunstancias únicas los gobernantes elegidos por medios democráticos, enfrentados con lo que pueden percibir como una oposición desleal masiva, han podido modificar las reglas democráticas del juego y reequilibrar la democracia, creando así un nuevo régimen. Esta modificación se produjo en Francia durante la transición de la IV a la V República, y en Finlandia en los años treinta. No es improbable, como muestra el caso de Estonia, que traten de salvar al régimen del peligro inmediato de la oposición desleal cambiándolo en una dirección autoritaria.

Ningún régimen, y menos aún un régimen democrático, que por definición permite la articulación y organización de toda tendencia política, existe sin una oposición desleal. Por otra parte, en la mayo-

[37] La idea de «doble soberanía» implícita en el análisis de Pareto fue articulada por Leon Trotsky, pero también fue formulada por Mussolini. El 4 de octubre (menos de un mes antes de la Marcha sobre Roma) citó aprobadoramente un análisis aparecido en un periódico: «Hoy hay dos gobiernos en Italia, uno de más.» Citado por Christopher Seton-Watson, *Italy from Liberalism to Fascism: 1870-1925* (Londres: Methuen, 1967), pág. 617. Tilly, en «Revolutions and Collective Violence», utiliza inteligentemente esta noción de soberanía múltiple en el estudio de las revoluciones.

[38] El problema de los distintos tipos de oposición en las democracias ha sido tratado por Robert A. Dahl en *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966) y en *Polyarchy*.

ría de las sociedades el régimen existente tiende a contar con el beneficio de la duda, o por lo menos la neutralidad, de amplios sectores de la sociedad. Excepto en situaciones de crisis, esto le permite aislar, si no desanimar, a la oposición desleal, generalmente formada por grupos minoritarios que sólo adquieren importancia en el proceso de descomposición del régimen. Estos hechos dan a la oposición semileal un papel decisivo en el proceso de pérdida de poder de los regímenes democráticos y en la ejecución de un proceso de toma de poder semi o pseudo legal. La semilealtad es especialmente difícil de definir incluso *a posteriori*. La frontera entre lealtad y lealtad ambivalente o condicional no es fácil de establecer, especialmente debido a que el proceso democrático trata de incorporar al sistema a los que están fuera de él como oposición leal y participante. En un sistema político que se caracterice por un consenso limitado, por divisiones profundas y suspicacias entre los principales participantes la semilealtad es equiparable fácilmente a la deslealtad por algunos participantes, mientras que otros descartan o subestiman estos temores y destacan el potencial de lealtad de aquellos sospechosos de ambivalencia. Esta ambigüedad contribuye decisivamente a la atmósfera de crisis en el proceso político. Pero para comprender plenamente este concepto tenemos que definir primero lo que entendemos por oposición desleal.

Ciertos partidos, movimientos y organizaciones rechazan explícitamente los sistemas políticos basados en la existencia de la autoridad del Estado o cualquier autoridad central con poderes coercitivos. Un ejemplo serían los anarcosindicalistas puros, que se consideran desleales a todo régimen parlamentario democrático y esperan la oportunidad histórica para su revolución utópica.

Otra fuente obvia de oposición desleal son los movimientos secesionistas o de nacionalismo irredentista, cuyo objetivo es el establecimiento de un nuevo Estado separado o la unión con otro Estado-nación vecino[39]. Sin embargo, no es siempre fácil identificar un

[39] Richard Rose, *Governing without Consensus: An Irish Perspective* (Boston: Beacon Press, 1971). Véase especialmente los capítulos 5: «How People view the Regime», págs. 179-202, y 7: «Party Allegiance», págs. 218-246. Véase también Arend Lijphart, «The Northern Ireland Problem: Cases, Theories, and Solutions», *British Journal of Political Science* 5 (1975), págs. 83-106; Richard Rose, *Northern Ireland: Time of Choice* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1976) e *idem*, «On the Priorities of Citizenship in the Deep South and Northern Ireland», *Journal of Politics*, 38 (1976), págs. 24-91.

Cuando minorías permanentes numéricamente débiles, de características culturales, raciales, nacionales y religiosas se enfrentan con una mayoría que rechaza toda cooperación, no es probable que los derechos de esta minoría estén protegidos ni que se tengan en cuenta sus intereses aplicando la norma de «una

partido secesionista, ya que estos grupos generalmente empiezan pretendiendo reivindicar una autonomía cultural, administrativa o política dentro de las instituciones estatales o federales. A veces resulta difícil distinguir la retórica del nacionalismo compatible con un Estado multinacional de los llamamientos a la creación de un Estado-nación separado, especialmente cuando esta retórica es propaganda utilizada por partidos que operan tanto en el ámbito regional como en el nacional y emplean un estilo diferente con un reparto de papeles entre sus líderes.

Estos partidos están a menudo expuestos a una competencia desleal por parte de extremistas y activistas que se apoderan de la retórica del movimiento más amplio y de los partidos mayores para forzarlos, en situaciones de crisis, a acciones que son o parecen ser desleales al Estado más bien que al régimen. Con toda probabilidad son percibidos como desleales incluso cuando son sólo semileales. El compromiso por principio con un único objetivo primordial o el interés de una nación minoritaria o una población perteneciente a una minoría cultural y lingüística lleva a estos partidos a una conducta oportunista en relación a las fuerzas que sostienen el régimen, lo que contribuye a la desconfianza con que frecuentemente se les percibe. La cooperación de estos partidos con el régimen democrático, dada su obvia ambivalencia hacia el Estado y el régimen y sus compromisos a largo plazo, ofrece a aquella oposición desleal, que está seriamente comprometida a la continuidad del Estado, una oportunidad para cuestionar la lealtad de los partidos del régimen que cooperan en estos esfuerzos para alcanzar soluciones consociacionales. En situaciones de crisis los ultraleales extremistas opuestos a las demandas de autonomía de los nacionalistas regionales encuentran una oportunidad para plantear cuestiones embarazosas, citando la retórica nacionalista y exigiendo declaraciones públicas de lealtad al Estado, que conciben como un Estado-nación. La negativa a estas pretensiones se convierte en argumento contra los partidos del régimen que cooperan con los nacionalistas, y también empuja al nacionalista ambivalente a posiciones más desleales o aparentemente desleales.

A los pequeños partidos extremistas se les puede permitir una postura de oposición de principio, incluso radical y violenta; pero

---

persona, un voto». (Esto es especialmente cierto con la representación por distritos uninominales con mayoría simple.) En este caso, todos los elementos formales de democracia pueden existir, pero el espíritu puede estar violado o ausente. Según Rose, en una situación semejante, la igualdad ante los tribunales y la aplicación por parte de éstos de los derechos legales puede ser una vía mejor que el voto para obtener la plena ciudadanía.

en el momento en que ganan gran apoyo se infiltran o controlan grandes grupos de interés y empiezan a ser considerados como aspirantes serios al poder, es muy posible que empiecen a transmitir mensajes equívocos para poder mantener su postura radical frente al sistema, pretendiendo al mismo tiempo que tratan de llegar al poder por medios legales. Una concepción plebiscitaria de la democracia, una identificación con una latente mayoría y la descalificación de la mayoría como ilegítima, permite a estos partidos afirmar su aspiración al poder absoluto, y el límite entre lo desleal y lo semileal se hace confuso para muchos participantes. En este sentido, los partidos fascistas, y especialmente los comunistas, después de la Segunda Guerra Mundial eran desleales en un sentido muy distinto a como lo eran los anarquistas y los monárquicos antiliberales y antidemocráticos del siglo XIX (por ejemplo, los carlistas), así como algunos movimientos de liberación nacional. Esta ambivalencia de los partidos antisistema que en un momento o en otro fueron definidos como desleales, ha permitido la toma de poder legal y la destrucción de la democracia, así como el lento y complejo proceso de integración en un sistema democrático competitivo.

Los partidos fascistas en el período entre las dos guerras mundiales europeas y los comunistas en las limitadas democracias competitivas de la Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial, son perfectos ejemplos de oposiciones desleales que protestaron contra las acusaciones de deslealtad mientras proponían la destrucción del sistema como participantes legales con plenos derechos. Y ciertos partidos socialistas a fines del siglo XIX y el período que precedió a la Primera Guerra Mundial en Europa fueron considerados en su momento como oposición desleal a causa de su ideología marxista, cuando en la realidad estaban siendo lentamente integrados en una política democrática [40]. De manera parecida, algunos movimientos políticos identificados con la iglesia católica e inspirados por las declaraciones fulminantes del *Syllabus* contra los Estados democráticos liberales se iban a convertir en los más firmes baluartes de varios sistemas políticos democráticos en la segunda mitad del siglo XX.

¿Cuál podría ser una prueba efectiva de «papel tornasol» para comprobar la lealtad a un régimen democrático? Una posibilidad obvia es un compromiso público a emplear medios legales para llegar al poder y rechazar el uso de la fuerza. La ambigüedad en estos com-

[40] En este contexto Roth, *Social Democrats in Imperial Germany* es especialmente importante. Para el concepto de integración negativa véase págs. 311-22.

promisos públicos es evidencia *prima facie* de semilealtad, pero no siempre, como veremos, de deslealtad.

Bajo ciertas circunstancias, cuando la autoridad del Estado no es capaz de imponer el desarme de todos los participantes en el proceso político y defender a todos los partidos contra la violencia de cualquier otro, resulta fácil pretender que las organizaciones paramilitares y las amenazas de fuerza son puramente medidas defensivas o preventivas. En algunas sociedades donde las fuerzas armadas tradicionalmente actúan como poder moderador e intervienen en el proceso político, los partidos pueden pretender que algunas de sus medidas de movilización son tan sólo defensivas y que apoyan al régimen. Esto, a su vez, empaña la distinción entre deslealtad y semilealtad, ya que los distintos participantes definen las acciones de los partidos de forma muy distinta.

Otro test básico podría ser el no caer en la tentación de buscar apoyo en los militares. Una vez más, en una situación inestable en la cual una serie de partidos dan la imagen de desleales, los partidos que apoyan al régimen, incluso los leales, estarán tentados a establecer contactos con el mando del ejército o con facciones en las fuerzas armadas próximos a ellos. En este caso el criterio es un tanto ambiguo, ya que incluso los partidos que apoyan al sistema es probable que busquen este apoyo, en el supuesto de una crisis que pueda crear tensiones en la lealtad que en circunstancias normales se espera del ejército hacia el régimen.

Otro criterio sería negar toda legitimidad como participantes en el proceso político a los partidos que pretenden ser participantes leales, partidos que tienen el derecho a gobernar gracias al apoyo que reciben del electorado. Un ejemplo sería el retraimiento, una pauta tradicional en la conducta de la oposición en España e Hispanoamérica que supone una retirada de la legislatura y la negativa a participar en los debates parlamentarios o en elecciones libres, y cuya consecuencia es un proceso de deslegitimación de las instituciones. El empleo de la presión de masas por los sindicatos, contribuyentes o ciudadanos en forma de huelgas o manifestaciones entorpeciendo la acción del gobierno, podría ser otro indicador de deslealtad. Pero todos estos actos no dejan de ser ambiguos, ya que incluso los partidos que apoyan al sistema pueden emplear estas tácticas cuando ven que no va a haber oportunidad para una competencia clara y honesta en las elecciones. Los partidos del sistema, cuando se enfrentan con una toma de poder legal por un partido que temen es antisistema, piensan que estas tácticas son el último recurso para defender el sistema. ¿Cómo puede juzgarse tal conducta sin un juicio previo sobre la lealtad de aquellos contra los que se dirigen estas acciones?

Otro indicador muy relacionado con el anterior es la disposición a limitar las libertades públicas de los líderes y seguidores de partidos que intentan ejercer los derechos constitucionalmente garantizados. La interpretación rígida de este criterio privaría a muchos regímenes democráticos de muchas medidas legítimas de defensa. Ciertamente, muchas medidas, como la prohibición de uniformes, limitación de manifestaciones masivas en lugares públicos, control severo del derecho a poseer armas y censura de toda incitación a la violencia, pueden ser interpretadas como una limitación ilegítima de las libertades civiles y harán vulnerables a los gobiernos que las impongan a las acusaciones de ir eliminando poco a poco las libertades democráticas.

Ataques al sistema político en general más bien que a partidos o personas particulares, la difamación sistemática de los políticos en los partidos del sistema, la obstrucción constante del proceso parlamentario, el apoyo a propuestas presentadas por otros partidos presumiblemente desleales con fines desestabilizadores, acción conjunta con otros partidos supuestamente desleales con fines desestabilizadores y acción conjunta con ellos en situaciones de crisis y para derribar gobiernos sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría, son todas actuaciones típicas de una oposición desleal [41]. Sin embargo, algunas de estas conductas son, en algunas ocasiones, características de partidos a los que no iríamos tan lejos como para llamar desleales.

El disenso entre los partidos, los esfuerzos para desacreditar al contrario y el caracterizar a los otros partidos como representantes de intereses parciales en conflicto con el interés público son conductas normales, naturales y legítimas dentro del proceso democrático. El estilo, la intensidad y el uso de mala fe de estas conductas marcan la distinción entre oposición leal y desleal. Típicamente, la oposición desleal presenta a su contrario colectivamente como un instrumento de grupos extranjeros secretos y conspiradores —comunismo, los ma-

[41] Un ejemplo perfecto sería la convergencia de los nazis y los comunistas en la oposición parlamentaria a los partidos de Weimar, que hizo inmanejable el «sistema». Un ejemplo más concreto sería la huelga de los obreros del transporte de Berlín en 1932, iniciada, contra la decisión de los sindicatos, por los nazis y los comunistas, que se convirtió en sabotaje y violencia. Esta huelga tuvo un importante impacto psicológico en el pensamiento de la *Reichswehr* (el ejército) y su planeamiento para un ataque bifronte. Véase Hans Otto Meissner y Harry Wilde, *Die Machtergreifung: Ein Bericht über die Technik des Nationalsozialistischen Staatsstreiches* (Stuttgart: Cotta'sche Buchhandlung, 1958), págs. 11-20, para una exposición de los acontecimientos. Sobre la política del KPD véase Hermann Weber, *Die Wandlung des deutschen Kommunismus: Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik* (Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt, 1969). Sobre la reacción de la *Reichswehr* véase Francis L. Carsten, *Reichswehr und Politik, 1918-1933* (Colonia: Kiepenheuer und Witsch, 1964), págs. 429 y siguientes.

sones, el capitalismo internacional, el Vaticano, las potencias extranjeras [42]. Como la corrupción con toda seguridad se hace especialmente visible en la política democrática, la oposición tiene una gran oportunidad para desacreditar como corrompidos no sólo a los líderes (y a sus asociados), sino a todo el partido, y en el caso de una oposición desleal, a todo el sistema. Cuando los partidos del sistema emplean este estilo de política, es evidencia *prima facie* de un giro hacia la semilealtad. Existe una significativa correlación entre la imagen de los políticos como una clase política en conjunto deshonesta y la tendencia al empleo de medios violentos. La tabla 1, basada en las respuestas a una encuesta entre aquellos que apoyaban partidos no comunistas bajo la IV República, es un ejemplo [43].

Los escándalos públicos que abarquen a los líderes de un partido, si son explotados inteligentemente por una oposición desleal, proporcionan una buena oportunidad para establecer contactos entre otros partidos del sistema y la oposición desleal, basándose en la pretensión legítima de exponer la corrupción del sistema. De esta manera contribuyen a un deslizamiento continuo hacia la semilealtad.

Hemos dado una lista de criterios para definir la deslealtad, ninguno de los cuales parece necesario y suficiente, ya que grupos de oposición que pueden ser integrados en el sistema prestándole su apoyo lealmente caen ocasionalmente en alguno de ellos, en especial cuando se enfrentan con fuerzas políticas que perciben como desleales. Ciertamente, la deslealtad de partidos que no se comprometen

---

[42] No negamos que estas fuerzas tengan un papel en la política, pero no operan en la medida y forma que se supone en las interpretaciones conspiratorias simplificadas. Seymour M. Lipset y Earl Raab, *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1970* (Nueva York: Harper and Row, 1970), hacen un excelente análisis de este estilo de política. La tendencia de los propios extremistas a las actividades conspiratorias, a la infiltración y manipulación y la propaganda falsa les lleva, probablemente, a proyectar su conducta en sus contrarios. Cuando estas creencias son compartidas por sectores más moderados del *establishment* es cuando se alcanza un punto peligroso. Este fue el caso cuando el fiscal general Brownell toleró el aplicar el término de traidor al Partido Demócrata en el punto álgido del McCarthismo.

[43] Sobre la crisis francesa de 1958 véase Cohn, «Losses of Legitimacy». Esta monografía explora muchas de las hipótesis de este capítulo, incluyendo un análisis sofisticado de los datos de opinión pública recogidos por el Instituto Francés de Opinión Pública (IFOP).

Los escándalos ocupan un lugar destacado en la política francesa y han contribuido considerablemente a deslegitimar a los políticos, a los partidos, al Parlamento y a la III y IV Repúblicas. Un buen análisis de las funciones y dinámicas de los escándalos (muy aplicable a la crisis española de 1935) es Philip Williams, «The Politics of Scandal», en *Wars, Plots, and Scandals in Post-War France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), págs. 3-16. Para un resumen de la literatura sobre la crisis de mayo de 1958 véase *idem*, págs. 129-66.

TABLA 1

Pregunta: ¿Son honestos los políticos? ¿Debería su partido tomar el poder por la fuerza?

	Debería tomar el poder por la fuerza			
	Sí %	*No* %	*No contestan* %	*(N)*
Mayoría de hombres honrados	3,6	74,8	21,6	329
Minoría de hombres honrados	7,1	58,8	34,1	364
Ningún hombre honrado	16,1	22,3	61,6	112

Nota.—Estas preguntas se hicieron en Francia a personas que apoyaban partidos que no fueran el Comunista.

públicamente a derrocar o a transformar totalmente el sistema si son elegidos no deja de ser ambigua. Es esta básica ambigüedad en la definición de deslealtad, excepto en el caso de partidos antisistema y antidemocráticos por principio, pequeños y muy ideológicos, lo que hace tan difícil defender a una democracia asediada y prevenir que los partidos antidemocráticos se vayan apoderando lentamente del poder. La combinación de un cierto número de estos indicadores nos permitiría describir el síndrome que define a las fuerzas políticas desleales a la democracia. Incluso aunque no sea desleal, una fuerza política con estas características es muy comprensible que sea percibida por algunos de los participantes como desleal a una democracia competitiva, y por muchos otros como semileal [44]. Cuando un partido que se ha comprometido a una o varias de las pautas descritas llega al poder, sus contrarios utilizarán estas conductas para declararlo un peligro para la democracia, incluso aunque se haya abstenido de tomar el poder por medios no democráticos o suspendiendo el proceso

[44] Sobre la imagen que los italianos tienen del partido comunista véase Juan J. Linz, «La democrazia italiana di fronte al futuro», en *Il caso italiano: Italia anni 70*, dirigido por Fabio Luca Cavazza y Stephen R. Graubard (Milán: Garzanti, 1974), págs. 124-62. Véase especialmente pág. 161, con referencias a datos franceses comparables. Véase también Giacomo Sani, «Mass Constraints on Coalition Realignments: Images of Anti-System Parties in Italy», *British Journal of Political Science* 5 (enero 1976), págs. 1-32, y «Mass Level Response to Party Strategy: The Italian Electorate and the Communist Party», en *Communism in Italy and France*, dirigido por Donald L. Blackmer y Sidney Tarrow (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1975), págs. 456-544.

electoral democrático y las libertades civiles necesarias. En una situación semejante, ¿quién decide si esta calificación es un alibi para las ambiciones antidemocráticas de los contrarios o si es una defensa «antidemocrática» de la democracia? El resultado del conflicto sería el test obvio, pero desgraciadamente una defensa de la democracia con medios ademocráticos es muy probable que no consiga equilibrarla de nuevo.

La presencia intermitente, de manera atenuada o ambivalente, de algunas de las características que hemos usado para definir las fuerzas políticas desleales a un sistema democrático es característica de partidos y actores políticos semileales. Hay además otras características que definen la semilealtad, la primera de ellas la disposición de los líderes políticos para entrar en negociaciones secretas para buscar la base de cooperación en el gobierno con partidos que ellos (y otros que actúan con ellos) perciben como desleales. Este indicador no implica el intento de derrocar el sistema o cambiarlo radicalmente, ya que puede estar motivado por el deseo de integrar en el sistema fuerzas que pueden ser cooptadas, moderadas o algunas veces divididas por estas negociaciones. Hay prueba de que la mayoría de las veces estos esfuerzos contribuyen al fin de las instituciones democráticas. Pero hay también casos en que han ayudado a neutralizar y finalmente a derrotar a las fuerzas antidemocráticas, alguna veces, como en Finlandia, con el coste de una cierta desviación de una democracia liberal pura [45]

Un indicador de conducta semileal, y una fuente de imágenes cuya percepción lleva a cuestionar la lealtad de un partido hacia el sistema es la disposición a animar, tolerar, disculpar, cubrir, excusar o justificar las acciones de otros participantes que van más allá de los límites de las pacíficas y legítimas pautas de conducta política en una democracia. Los partidos se hacen sospechosos cuando, basándose en afinidad ideológica, acuerdo en algunos objetivos últimos o medidas políticas concretas, hacen una distinción entre fines y medios. Rechazan los medios como indignos y extremos, pero los excusan y no los denuncian públicamente a causa de su acuerdo con los objetivos que se persiguen. Tal acuerdo en principio y desacuerdo en la táctica es un indicador frecuente de semilealtad. La violencia política, el asesinato, las conspiraciones, los golpes militares fallidos y los intentos revolucionarios sin éxito son situaciones en las que se pone a prueba la semilealtad. La aplicación desigual de la justicia a actos ile-

[45] Risto Alapuro y Erik Allardt, «The Lapua Movement: The Threat of Rightist Takeover in Finland, 1930-32», en *The Breakdown of Democratic Regimes*, dirigido por Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), II parte: Europe, págs. 122-141

gales de distintos grupos de oposición desleal contribuye decisivamente a la imagen de semilealtad. La concesión o denegación de amnistía a los que están en contra de un sistema democrático crea otra situación de prueba.

El Gobierno que se enfrente con una oposición desleal en cualquier extremo del espectro, o que haya ganado el apoyo de partidos que actuaron deslealmente contra un gobierno previo, se ve en una difícil situación cuando se ve obligado simultáneamente a afirmar su autoridad y ampliar su base de apoyo. En estas circunstancias, la sospecha de semilealtad es casi inevitable. Partidos de composición heterogénea, reclutados por la fusión de distintos elementos, con líderes y seguidores heredados de un régimen previo y divididos por conflictos entre facciones, se encuentran desunidos y en posición ambigua cuando se enfrentan con este tipo de situaciones. La falta de disciplina en los partidos hace difícil que el líder desautorice las declaraciones y posturas de sus lugartenientes y sublíderes, lo que hace que sus propias declaraciones públicas puedan no ser suficientes para restablecer la confianza. Una pauta frecuente (que se dio en Europa entre las dos guerras mundiales) es la radicalización de la juventud y las organizaciones estudiantiles de partidos a las que el liderazgo no puede desautorizar sin perder alguna de su gente más activa y entusiasta. Lo mismo sucede a veces con grupos de interés específicos muy vinculados a partidos políticos.

Finalmente, la semilealtad puede ser identificada por la afinidad mayor que un partido básicamente orientado al mantenimiento del sistema muestra con los extremistas que están a su lado en el espectro político que con los partidos moderados del sistema al otro lado del espectro. Desgraciadamente, en una sociedad altamente polarizada, cuando los partidos extremistas cometen actos violentos y tienen poder para atraer a sectores de los partidos del sistema o a su electorado, los partidos del sistema pueden muy bien actuar de tal manera que ellos a su vez parezcan semileales, aunque no lo sean. Una característica de la etapa final del proceso de derrumbamiento de un régimen es que en un grado u otro los partidos cuyo objetivo principal debería ser defender la autenticidad del proceso político democrático constitucional cometen actos que justifican la imagen de semileales que de ellos tienen otros participantes.

La situación de crisis provocada por problemas insolubles y por la presencia de una oposición desleal, con su voluntarismo y sentido de misión histórica, con promesas *hinc et nunc* de solucionar todos estos problemas sin sentirse obligada a detallar medidas políticas específicas que podrían ganar un apoyo mayoritario, crea las condiciones para que surjan fuerzas políticas semileales. Los antecedentes de

estos sucesos pueden, sin embargo, encontrarse frencuentemente en períodos anteriores y más estables. Uno de esos antecedentes que a menudo caracteriza los regímenes democráticos recién establecidos es la tendencia de sus seguidores a identificar la democracia con su propia política social y cultural. La mayoría, al crear un régimen democrático nuevo, está impresionada por su propia fuerza y por la debilidad de los sectores sociales identificados con el régimen anterior. Siente frecuentemente que su tarea es no sólo establecer un marco institucional para el proceso democrático, sino asegurar en la constitución muchas decisiones políticas sustantivas. Sobre esta base, toda oposición a estas políticas es considerada antidemocrática más bien que un esfuerzo para cambiar las decisiones de la mayoría temporal.

Esta definición excluyente de democracia empuja a la oposición que podía haber sido leal a la semilealtad según la hemos definido. La expresión de los republicanos españoles «la República para los republicanos» significando con «republicanos» aquellos que apoyaban incondicionalmente las políticas institucionalizadas por los fundadores del régimen, ciertamente produjo ese efecto. Muchos partidos reformistas democráticos tienden equivocadamente a percibir como antidemocrática la oposición a un cambio específico en la Constitución, o un cambio básico social, económico y religioso, cuando debería haber posibilidad en el marco constitucional democrático para este tipo de oposición.

El peligro de identificar el régimen con la mayoría inicial que lo instauró está bien expresado en el siguiente texto de Gil Robles:

> ¿Contra qué ha votado la opinión nacional? ¿Contra el régimen o contra su política? Para mí, honradamente, señores, hoy por hoy, el pueblo español ha votado contra la política de las Constituyentes. Ahora bien: si vosotros, señores, que tenéis en vuestras manos la gobernación del Estado, si vosotros, señores, que militáis en la oposición, os empeñáis en identificar como hasta ahora la política seguida y el régimen, si queréis hacer ver al pueblo español que socialismo, sectarismo y república son cosas consustanciales, entonces tened la seguridad de que el pueblo votará contra la República y contra el régimen. En esa hipótesis, no seremos nosotros los que nos opongamos al avance avasallador de la opinión española [46].

La democracia, especialmente en sus difíciles primeros años, requiere mecanismos que permitan a la oposición, si está dispuesta a atenerse a la ley, tener una participación significativa en el poder.

---

[46] Citado por Carlos Seco Serrano, «La experiencia de la derecha posibilista en la Segunda República española: Estudio preliminar», en José María Gil Robles, *Discursos parlamentarios* (Madrid: Taurus, 1971), XXXIII-XXXIV.

Esto se puede conseguir ofreciéndole una oportunidad para intervenir en el proceso legislativo a través del trabajo común en comités, concediendo a los grupos de interés con los que esté ligada acceso a los que ejercen el poder y permitiéndoles algunas veces tener representación en instituciones corporativas. La descentralización, el gobierno regional y el local, al ofrecer a estos grupos posibilidad de acceso a una parcela de poder, pueden reducir la sensación entre los que no participaron en la creación del nuevo régimen de haber sido excluidos. La exclusión sistemática o la discriminación de los partidarios de la oposición en muchos campos de la vida pública, como la burocracia, las fuerzas armadas o la administración de medidas económicas intervencionistas, puede empujar a aquellos dispuestos a constituir una oposición leal a posturas semi o desleales. Estos sectores pueden muy bien convertirse en los apoyos activos de posiciones semileales que pueden contribuir años más tarde a la caída de un régimen.

Hace falta mucha sensibilidad y perspicacia para discernir en la fase inicial qué grupos e individuos de la oposición, especialmente los últimos, pueden llegar a ser ciudadanos leales u honradamente neutrales pero cumplidores de las normas. La tentación de una política de *ressentiment* es con frecuencia demasiado fuerte como para permitir este proceso de integración. No hay duda de que los conflictos innecesarios de personalidad entre la élite política tienden a dificultar la cooperación futura del gobierno con la oposición leal. Estos conflictos no son tan grandes cuando el sistema político democrático ha surgido de la transformación lenta de un sistema político más restringido, como una monarquía semiconstitucional con instituciones representativas, una democracia oligárquica en la que los reformadores democráticos han participado ya con un papel minoritario o un sistema de autoridad dual como en la India antes de la independencia. Y son exacerbados cuando la instauración de la democracia sigue a un prolongado período de gobierno autoritario que no dio ninguna oportunidad para que surgieran élites alternativas que se encontraran en ciertos campos políticos, como la legislatura, los gobiernos municipales o en negociaciones de grupos de interés.

La instauración de la democracia después de un régimen autoritario permite a sus fundadores cuestionar las credenciales de muchos intereses en la sociedad, entre ellos los líderes de la oposición que colaboraron con el régimen derrocado. En este respecto, los regímenes que siguen a regímenes totalitarios excluyentes y muy ideológicos, que contaban con una élite política bien definida de los activistas de un partido único, se enfrentan con una situación menos difícil que la de aquellos que siguen a regímenes autoritarios amorfos. Si

los fundadores del nuevo régimen definen a toda persona que ha estado conectada con el régimen anterior como no apta para participar en el proceso democrático a no ser que reniegue de su pasado, contribuyen a una profecía cuyo cumplimiento es resultado de la propia profecía, creando una oposición semileal o incluso desleal. En una democracia no puede aplicarse retroactivamente la lealtad a un nuevo régimen, excepto en casos extremos cuando el consenso general de la sociedad rechaza el régimen anterior casi unánimemente por motivos morales.

Las democracias postotalitarias de Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial se encontraron en una situación muy distinta a la de la República en España después de Primo de Rivera, o la democracia en Argentina después de Perón. En ambos casos el régimen autoritario había sido bien recibido por una gran parte de la población; y a pesar de los errores que llevaron a su caída, su legitimidad, rechazada de acuerdo con *standards* democráticos liberales compartidos por muchos, no lo era por motivos morales para un gran sector de la población. La exclusión comprensible de los seguidores del régimen anterior no les permitía convertirse en una oposición semileal con una posibilidad de integrarse, mucho menos de llegar a ser parte de la oposición leal.

El paso de España a la democracia en 1976-1977, después de la muerte de Franco y casi cuarenta años de gobierno autoritario, presenta características especiales. Como el retorno de Turquía a un régimen democrático en 1945, el cambio es único en cuanto que se ha producido no tras la caída del régimen, sino por iniciativa de los que estaban en el poder, bajo presiones internas y externas.

Una de las características principales de una democracia en crisis es que incluso los partidos que han creado el sistema, cuando encuentran hostilidad entre los extremistas a ambos lados del espectro, tienden a desviarse del ideal de un partido leal al sistema. Las tensiones de la situación empujan a cada uno hacia alguna forma de semilealtad, incluso semilealtad al sistema democrático.

Ciertamente, los participantes en el proceso político de una democracia afectada por continuas crisis son incluso menos capaces que los historiadores o los científicos sociales que escriben *a posteriori* de llegar a un acuerdo sobre qué participantes son leales, semileales o desleales. Esta ambigüedad hace en última instancia muy difícil la defensa del proceso político democrático y contribuye en gran medida al lento pero aparentemente inevitable proceso de desintegración. La presencia de una, pero especialmente de dos, oposiciones desleales y polarizadas con apoyo significativo tiende a desembocar en la presencia de participantes semileales en la escena política, a su polariza-

ción y al creciente aislamiento de las decididamente leales a un sistema político competitivo democrático.

Es esta ambigüedad inherente del proceso político en situaciones de crisis lo que hace a menudo tan peligrosos y a veces tan injustos los simples juicios morales después de los hechos. En el momento, sólo una intensa relación y comunicación entre las élites interesadas en la supervivencia del sistema basada en la mutua confianza puede crear un consenso sobre lo que es y lo que no es leal. Sólo bajo estas condiciones puede conseguirse la voluntad de anteponer la lealtad al sistema a otros compromisos, a otras afinidades ideológicas y a otros intereses.

Necesitamos ahora una definición de las fuerzas políticas que constituyen la oposición leal a un régimen democrático. Idealmente estas fuerzas se deberían caracterizar por:

1) Un inequívoco compromiso público de llegar al poder sólo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.

2) Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos, cuando haya de enfrentarse con un intento ilegal de toma del poder.

3) Rechazo de toda apelación no constitucional a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan contra una oposición democrática leal.

4) Un rechazo decidido de la retórica de la violencia para movilizar apoyo para conseguir el poder, conservarlo más allá del mandato constitucional o para deshacer a la oposición, incluyendo incluso la oposición ademocrática o antidemocrática. La defensa de la democracia tiene que hacerse dentro de un marco legal, definido más o menos ampliamente, sin excitar las pasiones populares y el activismo de ciudadanos que se sienten llamados a actuar como defensores del orden.

5) Un compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político democrático razonablemente justo. El exigir un acuerdo en política sustantiva más bien que en política de procedimiento es en principio incompatible con el supuesto de que la minoría debe respetar *pro tempore* la decisión de la mayoría, y que la mayoría a su vez debe respetar el derecho de la minoría a cambiar su política, excepto en lo que se refiere a los requisitos para una política democrática competitiva, en caso de llegar a ser una mayoría.

6) Una disposición en principio a asumir la responsabilidad de gobernar o a ser parte de la mayoría cuando no es posible un gobierno alternativo constituido por partidos dentro del sistema. Una condición aun más estricta pero razonable sería el estar dispuesto a participar en el gobierno en ocasiones en que éste, al enfrentarse con una crisis, fuera en otro caso a debilitarse.

7) La voluntad de unirse a grupos ideológicamente distantes pero comprometidos a salvar el orden político democrático. (Este requisito es todavía más estricto y quizá no tan razonable.) Puede incluso tener que aplicarse contra partidos afines ideológicamente pero que están dispuestos a contribuir a minar el proceso político democrático mediante el uso o una retórica de violencia y un esfuerzo para limitar las libertades civiles de una oposición legítima.

8) Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticos. En principio, el esfuerzo para hacer lo más claro posible tanto pública como privadamente el límite entre partido del sistema, definido ampliamente, y partidos antisistema es una de las principales características de partidos o fuerzas políticas del sistema leales.

9) La disposición a denunciar ante un gobierno democrático legítimo las actividades de las fuerzas de oposición o de las fuerzas armadas dirigidas a derribar el gobierno. Este criterio es ciertamente estricto, y es más difícil de aplicar, ya que va más allá del rechazo a participar en estas actividades conspiratorias a exigir el apoyo para los adversarios políticos que se enfrentan con un peligro.

10) Un compromiso en principio a definir el papel político de los poderes neutrales, tales como presidentes y reyes, la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos límites reducidos para asegurar la autenticidad del proceso político democrático.

De exigirse estos diez requisitos sin ambigüedades, el número de participantes leales en el proceso político democrático en la mayoría de las sociedades que pasan por una seria crisis se vería en gran medida reducido. En varios de los casos estudiados, como el de España en los años treinta, la lectura detallada del proceso histórico lleva a la conclusión de que no había *ningún* partido ni líder importante que satisfaciera exactamente esta definición ideal. En toda democracia en crisis se pueden descubrir visos de semilealtad incluso en los partidos más comprometidos con la estabilidad democrática, partidos que bajo condiciones normales satisfacerían nuestros criterios.

Para aclarar las distinciones que hemos hecho podemos relacionarlas con el análisis de Richard Rose de la autoridad de los regíme-

nes [47]. Los partidos del sistema y la oposición leal contribuyen mediante un alto grado de apoyo y un alto nivel de obediencia a la completa legitimidad de la autoridad de un régimen. La oposición desleal abierta y sincera se caracteriza por un apoyo y una obediencia bajas. Su objetivo es la repudiación del régimen, pero al fallar esto, sus actos le hacen semicoercitivo. Cuando la oposición es fuerte y se enfrenta con un régimen fuerte, sus actos tienden a hacer al régimen coercitivo. Las oposiciones desleales modernas, sin embargo, dada la ambigüedad de su atractivo, dan la impresión de un apoyo mixto y varían el grado de obediencia de acuerdo con la fuerza de los partidos del régimen, la cohesión de las fuerzas del gobierno, las oportunidades que la situación presenta y los problemas insolubles. Su presencia trae como resultado regímenes parcialmente legítimos, divididos o contestados, términos acuñados por Richard Rose que transmiten una secuencia en la pérdida de control con que se enfrentan los partidos del sistema al encontrarse con la negativa de la oposición desleal a obedecer, al irse haciendo cada vez menos eficaz y efectiva la autoridad del régimen. Es, sin embargo, la oposición semileal la que empuja al régimen a una situación de autoridad parcialmente legítima y dividida. Nuestra opinión es que las condiciones que llevan a la semilealtad, o incluso a la sospecha de semilealtad, de participantes principales del juego político, tanto oposición como partidos del gobierno, explican el proceso de la quiebra casi tanto como el papel de la oposición desleal.

Crisis, pérdida de poder, derrumbamiento y toma de poder

Hemos intentado subrayar el carácter probabilístico y cambiante de la legitimidad, eficacia y efectividad de un sistema político en cualquier momento de su desarrollo. Hemos descrito también las características de las oposiciones leales y desleales a un régimen, especialmente un régimen democrático, así como el tipo de oposición que llamamos semileal, que tendrá un papel decisivo en nuestra descripción del proceso de derrumbamiento. Todavía no hemos mencionado la secuencia de acontecimientos, los procesos dinámicos que sirven para explicar por qué estas dimensiones presentan distintas características en distintos momentos en un sistema político democrático.

El tipo de acontecimientos que contribuyen decisivamente a la desestabilización, caída y en algunos casos reequilibramiento de una democracia han sido objeto de una considerable discusión teórica e

[47] Rose, «Dynamic Tendencies in the Authority of Regimes».

investigación empírica cuyo interés principal se centra en las primeras fases y las características de la violencia y las consiguientes reacciones del gobierno. La estabilidad del gobierno tanto como indicador que como causa de la crisis de los regímenes ha sido estudiada empíricamente, pero no en relación con el problema más amplio de la estabilidad de los regímenes. Hay, sin embargo, datos sistemáticos que indican que la inestabilidad del gobierno está estrechamente relacionada con la quiebra de las democracias parlamentarias europeas en los años entre las dos guerras mundiales, así como con la intensidad de las crisis. No se trata, como es obvio, de una relación de causa y efecto, ya que la inestabilidad del gobierno refleja la crisis política y social, pero no hay duda de que los cambios de gobierno frecuentes también contribuyen a la crisis, como indican los datos de la tabla 2. Si tomamos la duración media de los gobiernos de entre las dos guerras antes y después de la depresión (una medida que tiene sus limitaciones y que puede perfeccionarse), vemos cómo sólo en uno de los países en los cuales los gobiernos duraron menos de nueve meses como media la democracia sobrevivió: Francia. Por otra parte, en el grupo de países con gobiernos de más de nueve meses de duración, sólo hay un caso de cambio de régimen, Estonia, con un autoritarismo preventivo y un líder democráticamente elegido que rompió con la legalidad democrática en una situación de crisis. En la mayoría de los países que tenían gobiernos estables antes de la depresión —Holanda, Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Noruega e Irlanda—, todos ellos con gobiernos de una media de duración de un año o más, los gobiernos que siguieron a la depresión fueron más estables. (Esto no sucedió en el caso de Holanda, el segundo país más estable, donde la duración de los gobiernos descendió de novecientos noventa y seis días a setecientos treinta.) Incluso en Finlandia, enfrentada con una seria crisis, la estabilidad aumentó. Sólo en Bélgica la duración descendió peligrosamente: de cuatrocientos treinta y dos días a doscientos ochenta y cinco [48].

[48] La relación entre estabilidad o inestabilidad de los gobiernos y la del régimen requiere más investigación. Se ha prestado considerable atención a la medida de la inestabilidad de gobierno y al análisis de sus causas. Véase, por ejemplo, Hurwitz, «An Index of Democratic Political Stability», y Michael Taylor y V. M. Herman, «Party Systems and Government Stability», *American Political Science Review* 65 (1971), págs. 28-37. Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (Munich: R. Piper, 1970), presenta datos sobre la inestabilidad de los gobiernos en varios países europeos desde el siglo XIX y sus causas; véase págs. 875-84 y 901-67. Una excelente monografía sobre el tema es: A. Soulier, *L'inestabilité ministériele sous la Troisième République (1871-1938)* (París: Recueil Sirey, 1939).

TABLA 2

Estabilidad de los gobiernos en los sistemas parlamentarios europeos entre la primera y la segunda guerras mundiales antes y después de la gran depresión

ANTES DE LA DEPRESION

País	*Fechas comprendidas*	*Duración media (días)*
Portugal	16 mayo 1918-28 mayo 1926 30 gobiernos, 19 primer ministros	117
Yugoslavia	? diciembre 1918-? enero 1929 24 gobiernos, 7 primer ministros	154
España	21 marzo 1918-13 septiembre 1923 12 gobiernos, 7 primer ministros	166
Alemania (Weimar)	9 noviembre 1918-27 marzo 1930 18 gobiernos, 9 primer ministros	210
Francia	16 noviembre 1917-3 noviembre 1929 18 gobiernos, 8 primer ministros	239
Italia	30 octubre 1917-30 octubre 1922 7 gobiernos, 5 primer ministros	260
Austria	30 octubre 1918-30 septiembre 1930 16 gobiernos, 6 primer ministros	267
Finlandia	17 abril 1919-4 julio 1930 14 gobiernos, 12 primer ministros	294
Estonia	25 enero 1921-2 julio 1929 10 gobiernos, 7 primer ministros	306
Checoslovaquia	14 septiembre 1918-7 diciembre 1929 12 gobiernos, 7 primer ministros	340
Irlanda	? enero 1919-? marzo 1932 10 gobiernos, 5 primer ministros	368
Bélgica	31 mayo 1918-6 junio 1931 11 gobiernos, 7 primer ministros	432
Noruega	31 enero 1913-12 mayo 1931 9 gobiernos, 8 primer ministros	441
Suecia	19 octubre 1917-7 junio 1930 10 gobiernos, 8 primer ministros	461
Dinamarca	30 marzo 1920-30 abril 1929 6 gobiernos, 5 primer ministros	533
Reino Unido	10 enero 1919-5 noviembre 1931 7 gobiernos, 4 primer ministros	668
Holanda	9 septiembre 1918-10 agosto 1929 4 gobiernos, 3 primer ministros	996

TABLA 2 (Continuación)

DESPUES DE LA DEPRESION

País	*Fechas comprendidas*	*Duración media (días)*
Portugal	—	—
Yugoslavia	—	—
España	14 abril 1931-18 julio 1936 19 gobiernos, 8 primer ministros	101
Alemania caída Weimar, abdicación de NSDAP	30 marzo 1930-30 enero 1933 4 gobiernos, 3 primer ministros	258
Francia	3 noviembre 1929-16 junio 1940 22 gobiernos, 13 primer ministros	165
Italia	—	—
Austria	30 septiembre 1930-20 mayo 1932 4 gobiernos, 4 primer ministros	149
Finlandia	4 julio 1930-27 marzo 1940 6 gobiernos, 6 primer ministros	592
Estonia	9 julio 1929-17 octubre 1933 6 gobiernos, 5 primer ministros	260
Checoslovaquia	7 diciembre 1929-5 octubre 1938 6 gobiernos, 4 primer ministros	537
Irlanda	? marzo 1932-? junio 1938 3 gobiernos, 1 primer ministro	750
Bélgica	6 junio 1931-22 febrero 1939 11 gobiernos, 11 primer ministros	285
Noruega	12 mayo 1931-25 junio 1945 4 gobiernos, 4 primer ministros	469
Suecia	7 junio 1930-13 diciembre 1939 5 gobiernos, 5 primer ministros	694
Dinamarca	30 abril 1929-4 mayo 1942 1 gobierno, 1 primer ministro	4.750
Reino Unido	5 noviembre 1931-28 mayo 1940 3 gobiernos, 3 primer ministros	1.035
Holanda	10 agosto 1929-9 agosto 1939 5 gobiernos, 2 primer ministros	730

Nota.—El número de días no es totalmente exacto, ya que no es siempre posible determinar la fecha exacta en que un gobierno cae y otro se forma. Otra medida de inestabilidad podría ser el número de días requerido para formar un nuevo gobierno.

Otros aspectos, como las implicaciones que para la estabilidad democrática tienen los distintos sistemas de partido, así como los vínculos entre estos sistemas y los sistemas electorales, han sido objeto, desde el importante trabajo de Hermens, de mucho debate [49]. Desgraciadamente, ha habido relativamente poca investigación sobre la relación entre crisis económicas y políticas, a pesar de la importancia que la tradición teórica marxista concede a las crisis económicas bajo el capitalismo, el consiguiente derrumbamiento de una democracia y la llegada del fascismo al poder [50]. No faltan estudios teóricos o empíricos sobre estos y otros procesos que contribuyen a la caída de regímenes democráticos, pero el conocimiento derivado de estos análisis no ha sido integrado en un modelo descriptivo más complejo. Este, en nuestra opinión, sólo puede deducirse de un análisis inductivo de por lo menos algunos de los casos paradigmáticos que la investigación histórica ha documentado tan extensamente. A este respecto, el trabajo de Bracher ha abierto nuevos caminos [51]. La fascina-

[49] El tema de la relación entre la estabilidad de la democracia y los sistemas electorales ha sido objeto de un largo e intenso debate desde que Ferdinand A. Hermens lanzó su demoledor ataque basado en las consecuencias destructivas de la representación proporcional en *Democracy or Anarchy?* (Notre Dame, Ind.: Notre Dame University Press, 1941). Maurice Duverger, con su obra clásica *Political Parties* (Nueva York: John Wiley, 1963), Anthony Downs con *The Economic Theory of Democracy* (Nueva York: Harper, 1957) y Giovanni Sartori en sus numerosos escritos y la polémica en torno a ellos, han contribuido a la discusión. La monografía más importante es la de Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1971). Stein Sparre Nilson, «Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 60, núm. 2 (1954), págs. 282-83, ilustra la complejidad del problema. El caso de Weimar es analizado con gran detalle en la monografía de Hans Fenske, *Wahlrecht und Parteiensystem: Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte* (Frankfurt: Athenäeum, 1972). Véase también Friedrich Schäfer, «Zur Frage des Wahlrechts in der Weimarer Republik», en *Staat, Wirtschaft, und Politik in der Weimarer Republik: Festschrift für Heinrich Brüning*, dirigido por Ferdinand A. Hermens y Theodor Schieder (Berlín: Duncker und Humblot, 1967), págs. 119-40, concretamente los debates y propuestas para una reforma de la ley electoral a la vista de la crisis inminente. Las matizaciones teóricas y el análisis empírico de los distintos casos hacen difícil el echar toda la culpa a la representación proporcional, ya que un sistema mayoritario también puede llevar a consecuencias destructivas en una sociedad polarizada con minorías extremistas numerosas. Mucho depende del momento de cristalización del sistema de partidos en que se introduce uno u otro sistema electoral.

[50] Werner Kaltefleiter, *Wirtschaft und Politik in Deutschland: Konjunktur als Bestimmungfaktor des Parteiensystems* (Colonia: Westdeutscher Verlag, 1968). Véase también Heinrich Bennecke, *Würtschaftliche Depression und politischer Radikalismus, 1918-1938* (Munich: Olzog, 1970, que además de a Alemania se refiere a Austria y a los Sudetes.

[51] Karl Dietrich Bracher, «The Technique of the National Socialist Seizure of Power, en *The Path to Dictatorship, 1918-1933: Ten Essays by German*

ción con la violencia política, expresada especialmente por los científicos sociales norteamericanos en el contexto de los años setenta en los Estados Unidos y la concentración de esfuerzo intelectual en el estudio de la inestable política del Tercer Mundo han llevado a un olvido poco afortunado de otros aspectos del proceso de crisis, derrumbamiento y reequilibramiento. No olvidemos que en tanto que los conflictos y la violencia política han causado la caída de gobiernos y regímenes en muchos países, las democracias relativamente estabilizadas, que son el objeto de nuestro estudio, se han derrumbado en un proceso más complejo en el cual la violencia no era más que un factor contribuyente. Quizá la violencia pone en marcha estos otros procesos, pero sólo en casos de intervención militar directa el uso de violencia organizada decidió el destino del régimen. Incluso en estos casos, como han demostrado los análisis recientes más sofisticados sobre el papel de los militares en la política, la acción del ejército fue el resultado de un complejo proceso de decadencia del régimen existente [52].

La atención exclusiva a las acciones de los enemigos del régimen, especialmente los movimientos radicales y violentos, a los sectores frustrados de la población y a la intervención militar, ha tendido a pasar por alto las acciones de los que sí estaban interesados en que el régimen democrático sobreviviera y las numerosas fuerzas sociales organizadas e instituciones que podrían haber sido favorables o por lo menos neutrales frente al régimen, pero que finalmente le retiraron su apoyo. Los análisis de los científicos sociales parecen alternar entre destacar las tensiones estructurales básicas (particularmente conflictos socioeconómicos, desigualdad y rápido cambio económico y social y dependencia) y el período de abierto conflicto que precede inmediatamente al derrumbamiento. En ambos casos no se presta atención al

---

Scholars (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1966), págs. 113-32. Véase especialmente pág. 117. Véase también *idem, Die Auflösung der Weimarer Republik: The German Dictatorship* (Nueva York: Praeger, 1970); e *idem* con Wolfgang Sauer y Gerhard Schulz, *Die nationalsozialistische Machtergreifung: Studien zur Errichtung des totalitären Herrschafssystems in Deutschland, 1933-34* (Colonia: Westdeutscher Verlag, 1960).

[52] Véase Alfred Stepan, «Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil», en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por J. J. Linz y A. Stepan, parte III: Latin America, pág. 110-137; *The Military in Politics*; «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion», en *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future,* dirigido por A. Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973), págs. 47-65; *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1978). Véase también John S. Fitch, *The Militry Coup d'Etat as a Conservative Political Process: Ecuador, 1948-1966* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977).

proceso político en sí, que funciona bajo condicionamientos y contribuye frecuentemente a las condiciones que generan la rebelión y el conflicto violento. Estamos de acuerdo con Charles Tilly cuando escribe:

> A pesar de los recientes y numerosos intentos de psicologizar el estudio de las revoluciones introduciendo ideas de ansiedad, alienación, expectativas crecientes, etc., y sociológicamente empleando nociones de desequilibrio, conflicto de papeles, tensiones estructurales, etc., los factores que se mantienen bajo un escrutinio serio son, en conjunto, los políticos. La estructura de poder, concepciones alternativas de justicia, la organización de la fuerza, la dirección de la guerra, la formación de coaliciones, la legitimidad del Estado —estas preocupaciones tradicionales del pensamiento político proporcionan las principales directrices para explicar la revolución. El crecimiento de la población, la industrialización, la urbanización y otros cambios estructurales a gran escala afectan, con toda seguridad, las probabilidades de revolución. Pero lo hacen indirectamente configurando a los potenciales contendientes por el poder, transformando las técnicas del control gubernamental y trasladando los recursos disponibles a contendientes y gobiernos [53].

Nuestra atención se centrará, por tanto, principalmente en el gobierno y sus actos, la formulación de su programa, su forma de definir los problemas y su capacidad para resolverlos, la habilidad de las fuerzas pro-régimen para mantener la necesaria cohesión para gobernar, la disposición de los líderes democráticos para asumir las responsabilidades del poder, el rechazo de toda tentación de recurrir a mecanismos políticos ademocráticos para evitar tomar decisiones políticas, la disposición a dirigirse a fuentes de legitimidad ajenas a los partidos, la predisposición para cooptar o formar coaliciones con la oposición desleal más bien que tratar de defender el régimen, la reducción del espacio político después de la pérdida de poder y el principio de un vacío de poder, así como respuestas inadecuadas a la atmósfera de crisis tales como elecciones convocadas en el momento inoportuno y un uso inadecuado de los recursos coercitivos del Estado. Son estos procesos políticos los que dan lugar, refuerzan y dan confianza a la oposición desleal y contribuyen a que surja una oposición semileal de conducta cambiante. Es también en este proceso político iniciado por el gobierno donde hay que buscar una explicación de los procesos de reequilibramiento o transformación de regímenes democráticos que les permita superar serias crisis. Contribuyen también mucho a explicar los resultados del proceso de derrumba-

[53] Charles Tilly, «Does Modernization Breed Revolution?», *Comparative Politics* 3 (abril 1973), pág. 447.

miento y las razones por las cuales los regímenes que les siguen toman una u otra configuración.

Instauración y consolidación de un régimen democrático y su estabilidad futura

La historia de las democracias cuyo destino nos ocupa subraya la importancia que la inauguración y consolidación inicial del régimen tiene para su futura capacidad para hacer frente a crisis serias. No es por azar que los debates constitucionales se lleven tantos esfuerzos en el proceso de creación de nuevas democracias y que los políticos y la ciencia política tradicional dediquen tanta atención a las virtudes y defectos de las constituciones. Retrospectivamente es fácil culpar a ciertas normas constitucionales, como el famoso artículo 48 de la Constitución de Weimar, de consecuencias no intencionadas y que probablemente no podían preverse cuando se redactó la norma. Lo mismo podría decirse de la ley electoral de la República española, promulgada rápidamente por el gobierno provisional sin mucha discusión, o la ausencia de un verdadero ejecutivo en la Constitución de Estonia.

La redacción de una Constitución no es, sin embargo, el único proceso en la creación de un régimen democrático que tiene implicaciones a largo plazo. Igual o más importante, y no sólo para el gobierno provisional o el primer gobierno, sino para el propio régimen, es el programa inicial con un orden de prioridades adoptado en aquel momento, porque este programa a menudo crea expectativas que no pueden satisfacerse dentro del marco existente y pronto se convierten en fuente de semilealtad para las fuerzas implicadas en el proceso de creación del régimen. De hecho, este orden de prioridades inicial puede contribuir a la consolidación de posiciones básicas dirigidas a legitimar el régimen, especialmente cuando este orden se define no como un programa del gobierno, sino como una parte sustantiva de la Constitución que es difícil de modificar por simple mayoría.

Cuando un régimen cambia, la actitud de una gran parte de la población se mantiene neutral o a la expectativa, sin identificarse con los que lo han establecido o mantenerse leal al régimen que ha caído. Esto se produce especialmente cuando el sistema de partidos del nuevo régimen no había sido capaz de cristalizar bajo su predecesor, como en el caso de un régimen autoritario que no permite a una oposición organizada participar de ninguna manera en el proceso político. En estos casos las actitudes hacia la legitimidad y eficacia del nuevo régimen con toda probabilidad se verán permanentemente con-

formadas por estos pasos iniciales. En esta etapa los nuevos gobernantes pueden iniciar políticas con un carácter socialmente constituyente, creando una sólida base de apoyo entre los que se benefician de ellas. Es también el momento en que pueden minimizar las preocupaciones de los neutrales ante el cambio de régimen, pero preocupados por sus implicaciones.

Los líderes del nuevo régimen democrático es muy posible que se sientan tentados a poner simultáneamente en su orden del día todos los problemas de la sociedad que no están resueltos, probablemente para maximizar el apoyo, sin darse cuenta de que al hacerlo también maximizan el número de personas que posiblemente se verán afectadas negativamente por las reformas. El colocar simultáneamente en el orden del día muchos problemas complejos cuya solución ha sido demorada durante décadas puede muy bien desbordar los recursos de un liderazgo con poca experiencia administrativa, información limitada y escasos recursos financieros. Incluso asumiendo que las soluciones propuestas fueran todas eficaces, el régimen puede verse dañado por falta de efectividad al no poder llevarlas a cabo rápidamente. En el proceso habrían creado grandes expectativas entre sus seguidores y despertado los temores de los que se sienten afectados negativamente por las reformas, sin cosechar el apoyo de los posibles beneficiarios.

¿Por qué se repite esta pauta en regímenes democráticos nuevos? En nuestra opinión, hay múltiples causas. Una es la tendencia a echar la culpa de los problemas acumulados a la dejadez del régimen anterior más bien que a las dificultades de la realidad social. La euforia inicial y la imagen de un amplio apoyo, medido más por las masas en las calles y el ambiente festivo que por los votos, llevan a creer frecuentemente que con buena voluntad todos los problemas pueden resolverse, especialmente después de un largo período dictatorial. Los líderes del régimen democrático han tenido generalmente tiempo para pensar sobre los problemas de la sociedad y sus soluciones, pero no se han enfrentado con la tarea de formularlos en términos precisos relacionando las soluciones con hechos específicos ante la resistencia que sin duda van a encontrar. Las nuevas democracias generalmente son institucionalizadas por coaliciones en las cuales incluso los grupos menores, cuya fuerza todavía no se conoce, pueden muy bien estar representados y quieren hacerse oír. En sociedades multinacionales, la crisis del régimen anterior y el incierto futuro tienden a debilitar al gobierno central y activar las demandas autonomistas e incluso secesionistas que tienen que ponerse en el orden del día. Los nuevos líderes pueden también sentirse algo inseguros respecto a su fuerza futura en el caso de que las fuerzas sociales identificadas con el régi-

men anterior recobraran su capacidad de organización, y por tanto quieren legislar e incluso incluir sus aspiraciones programáticas en la nueva Constitución.

El deseo de conseguir cambios fundamentales en la sociedad por decisiones legislativas no tiene contrapartida en los recursos para realizar estos cambios. Todo cambio de régimen es muy probable que tenga algunos efectos perturbadores en la economía, lo que a veces produce una retirada de crédito al sector público, evasión de capital y reducción de inversiones. Esto, combinado con lo limitado del campo que puede abarcar la atención de los líderes del gobierno, absorbidos en debates constitucionales y legislativos, enfrentados con una maquinaria burocrática con la que no están familiarizados y con la ayuda de un equipo no preparado, hace que el llevar a la realidad un orden del día tan amplio sea prácticamente imposible. Las decepciones y frustraciones resultantes pueden originar conflictos dentro de la coalición inicial que creó el régimen.

Muchos de los cambios que introducen los nuevos regímenes tienen un carácter simbólico: el cambio de bandera, por ejemplo, es algo que en general siente profundamente sólo una minoría, pero hiere a los que se sienten vinculados a una tradición. En el caso de las repúblicas alemana y española el cambio de la bandera nacional proporcionó una oportunidad para estos conflictos. Otro ejemplo es la sustitución del *Viva España* tradicional por el *Viva la República* en actos oficiales y militares.

Estos cambios pueden despertar al principio el entusiasmo, pero puesto que no representan ventajas tangibles para los seguidores del nuevo régimen, no constituyen el tipo de cambios básicos y de medidas políticas que pueden atraer a grandes sectores de la sociedad al nuevo orden. Sin embargo, se convierten en un tema importante para la oposición desleal y contribuyen a una actitud semileal por parte de los grupos políticos que esperan ganar apoyo de la oposición desleal.

Los nuevos dirigentes tienen también una tendencia, basada probablemente en su sensación de superioridad moral, a desperdiciar energía en lo que se podría llamar política de *ressentiment* (resentimiento) contra personas e instituciones identificadas con el antiguo orden [54], que podría consistir en mezquinos ataques a su dignidad

[54] El filósofo-sociólogo Max Scheler ha dedicado una interesante monografía al *Ressentiment* (Nueva York: Free Press of Glencoe, 1961; editado con una introducción de Lewis A. Coser). El término *ressentiment* viene de Nietzsche, en cuya obra ocupa un lugar destacado y es objeto de una descripción fenomenológica. Coser lo resume de la siguiente manera (conservamos la ortografía francesa, que es la que Nietzsche y Scheler usan):

y sentimientos. Estas medidas pueden muy bien tener eco en niveles inferiores, en gobiernos locales y en la administración, especialmente en las sociedades rurales, y pueden incluso utilizarse para saldar cuentas personales [55].

Los rencores causados por estos cambios simbólicos y los costes emocionales de la política de resentimiento no se olvidan fácilmente [56]. En estas medidas políticas yacen las raíces de la oposición desleal y la latente ambivalencia hacia el régimen que puede manifestarse años más tarde en el momento de una crisis seria. Frecuentemente el efecto psicológico que acompaña a un cambio de régimen es mayor que los cambios sociales reales, lo que explica la intensidad de la hostilidad, por un lado, y la desilusión con los cambios, por otro.

En la fase de consolidación de un régimen democrático, por tanto, es especialmente importante el análisis inteligente de los costes políticos y los beneficios de cada medida política que se vaya a tomar. Lo que está en juego no es el éxito o fracaso de un gobierno en particular, sino la formación de unas predisposiciones básicas hacia el régimen. Puede ganarse mucho seleccionando un número limitado de problemas e introduciendo a un ritmo relativamente rápido reformas que pueden beneficiar a pequeñas y a veces muy visibles minorías. Esto no es fácil, pero algunos regímenes han sido afortunados. Por ejemplo, en algunos países del este de Europa una reforma agraria a gran escala fue posible porque los grandes terratenientes pertenecían a una minoría étnica extranjera.

Los problemas de política exterior representan a menudo una seria carga para un nuevo régimen que puede al principio encontrar-

---

> Denota una actitud que surge de la acumulación de represión de sentimientos de odio, venganza, envidia y otros semejantes. Cuando se puede dar escape a esos sentimientos, no se produce *ressentiment*. Pero cuando una persona no puede dar salida a sentimientos contra las personas o grupos que los despiertan, creándose así una sensación de impotencia, y cuando esos sentimientos se experimentan continuamente a lo largo del tiempo, entonces surge el *ressentiment*. El *ressentiment* lleva a una tendencia a degradar, a quitar importancia a valores auténticos, así como a los que los representan. En contraste con la rebelión, el *ressentiment* no lleva a la afirmación de contravalores ya que personas llenas de *ressentiment* anhelan en secreto los valores que denuncian públicamente (pág. 24).

Típicamente, la política de resentimiento es más anti que pro algo.

[55] Por ejemplo, véase Carmelo Lisón-Tolosana, *Belmonte de los Caballeros: A Sociological Study of a Spanish Town* (Oxford: Clarendon Press, 1966), págs. 45, 289-90.

[56] Robert E. Lane, *The Regulation of Businessmen: Social Conditions of Government Economic Control* (New Haven: Yale University Press, 1954), ha subrayado el coste psicológico más que material de la regulación a la que están sometidas las empresas y de su resistencia a la misma.

se en una relación de dependencia con otros países. Este fue un problema especialmente grave para Alemania, Austria y otros Estados sucesores del Imperio Austro Húngaro después de la Primera Guerra Mundial. La formación de la República Alemana y la democratización coincidieron con la derrota y la firma del Tratado de Versalles, lo que llevó a muchos alemanes a negar legitimidad al nuevo régimen y a sentir una lealtad nostálgica hacia el antiguo orden [57]. Esto sucedió especialmente entre oficiales del ejército y funcionarios, e incluso entre el clero protestante y el profesorado. La independencia impuesta a Austria y la prohibición por los Aliados de toda unificación con Alemania, reafirmada siempre que la República se encontraba en dificultades económicas, contribuyó a deslegitimar la democracia entre los que tenían fuertes sentimientos pan-germánicos. Como Paolo Farneti ha mostrado en su análisis de la crisis italiana, las divisiones creadas en todos los campos por el intervencionismo, el coste de la guerra y la decepción con los frutos de la victoria contribuyeron mucho a la incapacidad de la democracia que se estaba creando en Italia para hacer frente a los difíciles reajustes en su estructura social y económica después de la guerra [58]. La dependencia y el nacionalismo económico en Hispanoamérica después de la Segunda Guerra Mundial tuvieron un papel semejante.

Estos problemas parecen ser especialmente intratables en la fase de la consolidación porque la identidad del Estado está en juego. Los compromisos internacionales no se pueden cambiar tan fácilmente como la política interior, ya que dependen de poderes exteriores no bajo el control de ningún gobierno futuro, y una oposición desleal puede fácilmente culpar al sistema más que a un gobierno concreto de los condicionamientos. Además, el proceso de negociación internacional probablemente llevará a posiciones contradictorias y ambiguas. Las declaraciones hechas para dentro de casa pueden ser distintas de las que se hacen en la mesa de negociación, los compromisos se aceptan con reservas mentales, y surge la expectativa de la revisión

[57] Es obvio que es difícil juzgar el impacto del Tratado de Versalles, sus distintas disposiciones, los acuerdos de las reparaciones y la intervención de los aliados —concretamente la ocupación del Ruhr— en los acontecimientos políticos internos, pero no pueden haber sido despreciables. Véase Erich Matthias, «The Influence of the Versailles Treaty on the Internal Development of the Weimar Republic», en *German Democracy and the Triumph of Hitler,* dirigido por Anthony Nicholls y Erich Matthias (Londres: Georg Allen and Unwin, 1971), págs. 13-28. Como prueba del impacto que tuvo en las vidas de los activistas nazis véase Merkl, *Political Violence under the Swastika.*

[58] Véase Paolo Farneti, «Social Conflict, Parliamentary Fragmentation, Institutional Shift, and The Rise of Fascism: Italy», en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por Linz y Stepan, parte II, págs. 3-33.

futura. Un ejemplo extremo de esta ambivalencia puede encontrarse en la política del gobierno italiano respecto a Fiume y el rearme alemán contraviniendo el Tratado de Versalles, políticas que contribuyeron a que surgieran grupos paramilitares muy politizados que fueron tolerados por las autoridades a pesar de sus protestas de lo contrario.

Incorporación de aquellos que no formaban parte de la coalición fundadora del régimen

En nuestra opinión, un régimen democrático nuevo puede contar con la lealtad incondicional de aquellos que se oponían al régimen anterior y que primero asumieron el poder para crear nuevas instituciones. En contra de lo que muchos estudiosos con simpatía hacia un régimen que ha caído creen, el número de los que le siguen considerando legítimo suele ser generalmente pequeño. Después de todo, la caída del sistema previo es normalmente el resultado de un cambio en la lealtad de los ciudadanos que no se sentían verdaderamente comprometidos, de los apolíticos, como resultado de una crisis de legitimidad, eficacia o efectividad. Si estos ciudadanos no hubieran dejado de ser leales, los gobernantes anteriores hubieran podido resistir el cambio y conseguir por lo menos un apoyo suficiente para un conflicto violento con los contrarios; esto a su vez hubiera llevado probablemente a un período de dictadura más bien que a una democracia. El período de consolidación, por tanto, es en gran medida una lucha por conseguir el apoyo de los sectores de la población relativamente poco comprometidos.

Desorganizado, desorientado e incluso en un principio temeroso, este sector poco comprometido es posible que se una, o por lo menos vote, a los sectores más moderados de la coalición fundadora del régimen (en Alemania el apoyo al *Deutsche Demokratische Partei* es un ejemplo). Pero dadas las oportunidades que proporciona la democracia para la organización política, la conciencia creciente de sus intereses propios y el fracaso casi inevitable del gobierno en esta fase, estos sectores poco comprometidos pueden agruparse detrás de nuevos partidos o incluso figuras políticas del régimen anterior. Estas nuevas fuerzas políticas es posible que pongan en duda las decisiones tomadas en nombre de una mayoría temporal y ganen un apoyo considerable en las elecciones siguientes. El problema para los que están creando una nueva democracia es si estos grupos pueden ser aceptados como participantes legítimos en el proceso político o si su participación debería estar condicionada a su total aceptación de los cam-

bios introducidos por los fundadores del régimen. Este tema puede dividir a la coalición creadora del régimen y a la élite política.

El establecer un alto dintel para la participación más allá del nivel electoral y excluir a la oposición de principio de muchos campos, probablemente hará que la cooperación futura en situaciones de crisis sea difícil. En algunos casos, demócratas potenciales que no apoyan el contenido sustantivo que otros quieren asignar al régimen se ven empujados a una oposición de principio y una cooperación con la oposición desleal, una tendencia a veces reforzada por el sistema electoral. Puede resultar en una imagen de semilealtad, y los partidos en el otro extremo del espectro de la coalición fundadora del régimen pondrán el veto a la entrada de estas fuerzas en el gobierno y criticarán violentamente a otros partidos más centristas que están dispuestos a incorporarlos en el sistema. El resultado es una fuerte tendencia centrífuga por parte de todos y la fragmentación de partidos (en casos extremos se convierte en el «juego imposible» que describe O'Donnell en la Argentina después de Perón)[59]. El resultado inmediato es un profundo antagonismo personal entre los partidos y la imposibilidad de formar una amplia y cambiante coalición contra los extremistas de ambos polos del espectro. Finalmente, el resultado es el debilitamiento de la legitimidad de las instituciones democráticas y el crecimiento de oposiciones desleales y semileales; si una crisis seria exigiera que todas las fuerzas democráticas se agruparan, esto podría resultar imposible.

Hay que subrayar la importancia de definir la oposición desleal claramente y en algunos momentos aislarla políticamente, pero este proceso puede tener éxito sólo si hay una disposición concomitante de incorporar al sistema a los que algunos sectores de la coalición fundadora del régimen perciben como por lo menos semileales. La capacidad y dotes de hombres de Estado, flexibilidad y la oportunidad del momento preciso para tomar decisiones son imprescindibles en este punto porque el proceso de incorporación, que no siempre representa una ganancia en eficacia, puede ser muy importante en el proceso de legitimación de un sistema democrático abierto y competitivo.

De nuevo, la continuidad entre la democracia y el régimen que la precedió es importante. Las élites políticas que han llegado a conocerse, incluso a desarrollar una cierta confianza a lo largo de años de vida parlamentaria, es más probable que acepten esta incorporación

[59] Véase Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, Ca.: Institute of International Studies, 1973), capítulo 4: «An Impossible 'Game': Party Competition in Argentina, 1955-1966», págs. 166-99.

que adversarios que no han compartido experiencias en la vida política. El contraste entre la relativa estabilidad ganada por la República de Weimar y la democracia austriaca a mediados de los años veinte, la Italia de la posguerra y la España de los años treinta puede explicarse en parte por la relativa continuidad de los parlamentarios [60]. La aparición de dos nuevos partidos, los Populari y la CEDA en las democracias latinas, representando una nueva forma de participación católica en la vida política bajo un liderazgo joven y desconocido, resultaba inquietante para los liberales burgueses, mientras que el efecto del Zentrum en Alemania y el Partido Social Cristiano en Austria era justo lo contrario.

La legitimidad como problema para un liderazgo democrático

En la introducción se avanzaba la hipótesis de que mientras más alto sea el compromiso en número e intensidad con la legitimidad del régimen, mayor será la capacidad de éste para sobrevivir a crisis serias de eficacia y efectividad al enfrentarse con problemas insolubles. Ante problemas de iguales dimensiones, un régimen en el que existe un fuerte compromiso con su legitimidad tiene una probabilidad mayor de supervivencia que un régimen sin este compromiso. La legitimación, por tanto, se convierte en la primera tarea de un liderazgo democrático. La redacción de un orden del día inicial en el período de consolidación, las consecuencias negativas de una política de resentimiento o las hipotecas derivadas de la política exterior, así como las dificultades para incorporar fuerzas potencialmente leales no presentes en la coalición creadora del régimen, es todo ello claramente relevante a este problema. Existen, sin embargo, otras dimensiones que tienen que ser analizadas al estudiar la consolidación de nuevas democracias para poder explicar su debilidad posterior.

Las democracias establecen su legitimidad basándose en la lealtad al Estado o a la nación. Algunos sectores de la sociedad, especialmente en el ejército, entre los funcionarios y algunas veces entre los líderes intelectuales, sienten una identificación mayor con el Estado o nación que con un régimen concreto y rechazan en principio la identificación partidaria del Estado. A menos que el régimen sea el resul-

[60] Las implicaciones que después de un cambio de régimen tienen los distintos grados de continuidad o discontinuidad de la elite política no se han estudiado. Véase Juan J. Linz, «Continuidad y discontinuidad en la elite política española: De la Restauración al Régimen actual», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología: Homenaje al Profesor Carlos Ollero* (Madrid: Carlavilla, 1972), págs. 361-424.

tado de una amplia movilización social de tipo revolucionario que le permite rechazar la idea de continuidad con el Estado, esto representa un serio problema.

Una solución que puede dar resultado es la depuración de todos los que no estén dispuestos a comprometerse clara y públicamente con el nuevo orden político. Muchos análisis de la caída de regímenes democráticos culpan a los fundadores por no haber conseguido la democratización (o penetración en términos de lealtad democrática) de estos sectores institucionales. Sin embargo, conseguir esto en sociedades modernas que reconocen los derechos adquiridos y en democracias liberales que garantizan la libertad de opinión, es difícil. Es muy probable que se produzca una política ambivalente y contradictoria que en lugar de conseguir el resultado deseado despierte la indignación de los afectados.

En este campo, las discontinuidades simbólicas que fuerzan la expresión pública de sentimientos sobre la legitimidad del sistema que si no permanecieran ocultos se convertirían en un serio problema. Cuestiones aparentemente menores como los cambios de bandera, del himno nacional, de invocaciones rituales pueden a menudo crear incidentes y resentimientos que contribuyen a cristalizar una oposición desleal. Para los que apoyan al nuevo régimen estos cambios simbólicos a veces suponen una gran satisfacción, pero en nuestra opinión la estabilización requiere la máxima continuidad en los símbolos del Estado y la nación como base consensual entre los que se sienten comprometidos con el nuevo régimen y aquellos a los que éste intenta incorporar. Esta continuidad simbólica hará que el régimen sea más fácil de aceptar al evitar la necesidad de opciones cargadas de elementos emotivos en los primeros momentos.

Otro serio problema con el que se enfrentan los regímenes, especialmente las democracias, en el proceso de crear legitimidad, lo plantea la definición de los límites del Estado y de la nación. En situaciones como la de Irlanda del Norte, toda forma de gobierno democrático mayoritario será percibida por la minoría como opresión, y la lealtad de parte de esta minoría a otro Estado-nación hace difíciles incluso las soluciones de tipo consociacional. La cuestión no es la legitimidad o inestabilidad de una democracia, sino de un Estado. El problema existe, aunque en forma menos extrema, en otros muchos Estados multinacionales, especialmente cuando el Estado o el régimen ha sido creado principalmente por una nacionalidad, como es el caso de los serbios en Yugoslavia antes de la Segunda Guerra Mundial, los checos en Checoslovaquia e, históricamente, Castilla en España. En estos casos, una completa democracia tiene que permitir la expresión de los nacionalismos de la periferia y permitir no sólo las demandas au-

tonomistas o federalistas, sino también las secesionistas. La tolerancia de estas demandas, que algunas veces es impuesta por la situación internacional, crea problemas casi insolubles para un liderazgo democrático.

Lo mismo sucede cuando la nación es concebida como una entidad más amplia que el Estado, incluyendo gentes más allá de sus límites. Esta concepción explica la ambivalente lealtad de movimientos pannacionalistas frente a las instituciones democráticas, porque estos movimientos cuestionan la aceptación por parte del liderazgo del régimen de los límites del estado existentes. Como ha demostrado la experiencia en Italia, Austria, la Alemania de Weimar y hasta cierto punto Finlandia, el liderazgo democrático, con la ambivalencia que imponen las presiones internacionales, así como sus propios compromisos políticos, contribuye a la deslegitimación del sistema o por lo menos de algunos de sus participantes. Quizá el liderazgo democrático en estas situaciones debería destacar el Estado como fuente de legitimidad, más bien que la nación.

No olvidemos que el atractivo del fascismo se basó en la necesidad de afirmar la solidaridad nacional frente a un sistema que permitía las divisiones y los conflictos de interés dentro de la sociedad. Que las fuerzas democráticas pudieran ser catalogadas, en general muy distorsionadamente, como no nacionales a causa de sus relaciones internacionales fue importante en el proceso de deslegitimación de muchas democracias. Esto podría aplicarse al socialismo, con su herencia de internacionalismo y pacifismo; a los vínculos de los partidos católicos con el Vaticano y una Iglesia internacional; a los partidos burgueses empresariales y sus vínculos con el capitalismo internacional; y, naturalmente, al comunismo internacional, que, aunque sin compartir el poder, se beneficiaba de la libertad democrática.

Todos los estudiosos de las revoluciones y de la *intelligentsia* han apuntado el papel de esta última como legitimadora o deslegitimadora de la autoridad. Como Pareto observó, las formulaciones ideológicas del clero y en el mundo moderno de los intelectuales han influido extraordinariamente para convencer a las clases oprimidas de su derecho a rebelarse y a las clases dominantes de su derecho moral a usar la fuerza para defender el orden existente [61]. Dado el papel de las universidades en la formación de funcionarios, jueces y abogados, y el papel de los periodistas y escritores en formar la opinión pública en sociedades que garantizan la libertad de pensamiento y expresión, la distribución de actitudes hacia la legitimidad del régimen y las distintas fuentes de ataque a éste dependerá en gran medida del clima

[61] Pareto, *Forma y equilibrio sociales*.

creado por estos distintos sectores de la *intelligentsia* y de la comunidad académica.

Podría argüirse que cada movimiento político y social cuenta con el apoyo de sus propios intelectuales, que por tanto tienen sólo un papel secundario, pero Karl Mannheim, con su idea de una *intelligentsia* flotante o que se mueve libremente, defiende lo contrario [62]. A pesar de las distintas simpatías de sus intelectuales, todas las sociedades cuentan con algunos intelectuales cuya categoría, debida a su creatividad o a su éxito literario, estético o científico, es especial y cuyas críticas del orden político tienen un importante papel en una crisis de legitimidad. La libertad de expresión, el rechazo de la censura, el derecho a la heterodoxia cultural, religiosa y política y la libertad para el disenso han sido y continúan siendo la preocupación central de los intelectuales y los artistas. Ningún sistema político hoy día concede mayor campo a estas libertades que las democracias, incluso sin ignorar las desviaciones ocasionales de estas normas, y ciertamente los regímenes cuya caída nos concierne aquí permitieron a los intelectuales continuar su papel creador. Debería concluirse que un sistema democrático liberal encontraría un amplio apoyo en la comunidad intelectual, pero el análisis del papel político de los intelectuales en muchas democracias en crisis demuestra como pocos asumieron la defensa pública de las instituciones democráticas liberales contra los que las atacaban desde la derecha o la izquierda.

Naturalmente hay importantes diferencias nacionales resultado de las tradiciones culturales, religiosas e institucionales, así como diferencias entre los sectores académicos, literarios y artísticos, y hay otras también que reflejan situaciones históricas cambiantes. Sin embargo, muchas de estas diferencias explican más la orientación izquierda/derecha de la crítica intelectual de una política democrática liberal y sus simpatías por uno u otro tipo de extremismo, que su identificación con los partidos que apoyan al régimen. La paradoja de la ambivalencia de los intelectuales hacia la democracia liberal no es fácil de explicar. No hay estudios comparativos del papel de los intelectuales en las crisis de las democracias pluralistas y teniendo en cuenta la persecución o el rechazo que sufrieron por parte de los regímenes autoritarios o totalitarios que las sucedieron, a menudo se asume que debían estar identificados con el Estado democrático destruido. Sólo en el caso de Alemania el papel de los intelectuales —los que influían

[62] Nos referimos a su tratamiento del concepto, formulado por Alfred Weber, de «la *intelligentsia* socialmente no vinculada» *(freischwebende Intelligenz)*. Karl Mannheim, *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, s.f.), págs. 153-64. Traducción castellana en Aguilar, S. A.

tanto en las élites como en las masas— ha sido objeto de considerable investigación y polémica [63]. En el caso de Italia y España no hay análisis similares. Es cierto que el gran historiador e intelectual demócrata italiano Salvemini reconoció que la crítica intelectual había contribuido a la alienación de la Italia de Giolitti [64]. En España, intelectuales destacados como Ortega y Gasset y Unamuno, entre otros, tras una corta luna de miel con la República, se convirtieron en sus críticos [65].

La obra de Alastair Hamilton ha corregido la engañosa impresión de que sólo intelectuales y escritores de segunda apoyaron o coquetearon con el fascismo, aunque en períodos posteriores predominara la actitud antifascista [66]. Desgraciadamente, los críticos intelectuales, tanto de derechas como de izquierdas, contribuyeron, a menudo irresponsablemente, con frecuencia con expresiones de simpatía por movimientos que no conocían bien, a minar sistemas políticos democráticos, aunque no perfectos. Pocos textos revelan mejor la ambivalencia de muchos intelectuales hacia la libertad que estas palabras de André Gide escritas en 1931:

> La idea de libertad tal como se señala me parece de las más falsas y perniciosas. Y si yo apruebo la compulsión soviética también debo aprobar la disciplina fascista. Cada vez creo más que la idea de libertad no es más que un engaño. Quisiera estar seguro de que pensaría lo mismo si no fuera libre, yo que valoro por encima de todo mi propia libertad de pensamiento; pero creo también, cada vez más, que el hombre no hace nada que valga sin compulsión y que son muy pocos los capaces de encontrar este control en sí mismos. Creo también que el verdadero color de un pensamiento concreto adquiere sólo su pleno valor cuando se destaca sobre un fondo que no sea ya abigarrado. Es la uniformidad de la masa lo que permite a algunos individuos excepcionales elevarse y pasar por encima de ella. El «dar al César lo que es del César y

[63] Peter Gay, *Weimar Culture: The Outsider as Insider* (Nueva York: Harper and Row, 1968), y el número de *Social Research* titulado *Germany 1919-1932: The Weimar Culture*, vol. 39, núm. 2, verano 1972. George Mosse, *The Crisis of German Ideology: Intellectual Origins of the Third Reich* (Nueva York: Grosset and Dunlop, 1964), ha prestado, acertadamente, especial atención a la amplia penetración de las ideologías *völkisch* anti Weimar a través de multitud de canales. Tampoco hay que olvidar la crítica despiadada del sistema de Weimar y los socialdemócratas por la *intelligentsia* de izquierdas. Ver Istvan Deak, *Weimar Germany's Left-Wing Intellectuals* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969).

[64] Salvemini en el prólogo a William Salomone, *Italian Democracy in the Making*. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1945.)

[65] Véase Juan J. Linz, «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain», en *The Breakdown of Democratic Regimes*, dirigido por J. J. Linz y A. Stepan, Parte II, págs. 142-215.

[66] Alastair Hamilton, *The Appeal of Fascism* (Nueva York: Avon, 1971) (con un prólogo de Stephen Spender).

a Dios lo que es de Dios» del Evangelio me parece más que nunca una enseñanza llena de sabiduría. Del lado de Dios, la libertad, la del espíritu; del lado del César, la sumisión, la de los actos. La única preocupación, el bienestar del mayor número, por un lado, y por otro, la única preocupación, la verdad [67].

Un ejemplo perfecto serían las palabras de Oswald Spengler: «Hitler es un majadero, pero hay que apoyar su movimiento», votando por él y desplegando las banderas con la cruz gamada con la explicación de que «Cuando se tiene la oportunidad de molestar a la gente, uno debe hacerlo» [68].

Entre las posibles explicaciones de la ambivalencia del mundo intelectual frente a la democracia liberal podrían sugerirse las siguientes: el elitismo de los intelectuales y su hostilidad hacia el hombre medio que es, después de todo, el votante medio; su aversión a la política basada en los intereses propios de cada persona o grupo más bien que en la idea de una sociedad mejor; su aversión al político profesional, a quien a menudo consideran su inferior y cuya falta de comprensión y respeto a sus ideas resienten, y su repugnancia a aceptar la disciplina burocrática y el *cursus honorum* de los partidos de masas modernos, que reduce su influencia en comparación con la de los dirigentes sindicales, hombres con experiencia en el gobierno local o líderes de grupos de interés. Otros factores podrían ser la frustración de los intelectuales con la falta de interés de los electorados de masas y sus representantes a dedicar recursos a una cultura de élite o de vanguardia; su hostilidad a la influencia ejercida por intereses poderosos empleando dinero para conseguir ventajas en o a través de partidos de masas, en contraste con su propia influencia como hombres con ideas creadoras; la frustración del experto con la distorsión pragmática de sus mejores propuestas, y, finalmente, pero igual de importante, la hostilidad hacia otros intelectuales dispuestos a servir a los que están en el poder minando el papel crítico de la *intelligentsia*.

Incluso en los casos en que los intelectuales apoyan la creación de un régimen democrático pronto adoptan posturas críticas y se retiran del proceso político. Los *literati*, especialmente artistas, tienden a indignarse con la banalidad de la rutina del proceso político. Los segundos en el liderazgo de los partidos, los que ostentan pequeños cargos, y el bajo nivel de la retórica y demagogia de las campañas electorales se convierten en el objeto de su ridículo. El *alltag* (cotidiano) carácter de la política democrática contrasta con el potencial para grandes transformaciones históricas llevadas a cabo en otras

[67] André Gide, *Journal, 1889-1939*, citado por Hamilton, *Appeal of Fascism*, pág. 24.

[68] A. Hamilton, *Appeal of Fascism*, pág. 174.

sociedades que sirven como puntos de referencia utópicos. Todas estas respuestas encuentran eco entre los estudiantes, y ciertos sectores de gente educada y semieducada las simplificarán para movilizar apoyo contra el sistema que consideran ha traicionado valores espirituales más altos o que ha fracasado en conseguirlos, sean conservadores o revolucionarios. Estas predisposiciones creadas por un clima intelectual posiblemente reemergen por otras razones cuando los líderes del régimen fracasan en su tarea.

La ambivalencia de muchos intelectuales frente a una democracia competitiva liberal pluralista tiene quizá un origen aún más profundo. Es la básica ambigüedad moral de un sistema político que legitima decisiones sobre la base de su validez formal, legal y de procedimiento sin distinción del contenido, excepto el respeto a las libertades civiles y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin referencia a una justicia sustantiva y no vinculada a un sistema de valores últimos. En sociedades que sufren serias injusticias y profundas divisiones culturales es difícil conceder justificación intelectual a un sistema en el cual la voluntad del electorado, los aspectos técnicos del proceso legislativo y las decisiones de los tribunales pueden servir para mantener un orden social que genera la indignación moral o, a la inversa, puede permitir a una mayoría reformista poner en duda un sistema de valores heredado. La democracia puede ser justificada sólo por una manera de pensar específica, fundada, como ya observó Kelsen, en un cierto relativismo o en un pragmatismo apoyado en un razonamiento empírico basado en un modo de pensar abierto, en elementos flexibles y sin apasionamiento, según la expresión de Sartori [69]. Y no es obvio que estas actitudes prevalezcan cuando una sociedad se enfrenta con problemas difíciles que no pueden esperar.

[69] Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, y «Foundations of Democracy». Hay sin duda una tensión entre «ideología» como un sistema de creencia basado en elementos fijos y caracterizado por un afecto fuerte y una estructura cognitiva cerrada y su contrario, «pragmatismo», tal como los define Giovanni Sartori en «Politics, Ideology, and Belief Systems», *American Political Science Review* 63 (junio 1969), págs. 389-411. Podría discutirse que también es ideológico el compromiso incondicional con los procedimientos democráticos, con la defensa de las libertades civiles que requiere su funcionamiento continuo, y el rechazo de violencia extralegal contra las autoridades legítimas.

Capítulo 3

EL PROCESO DE LA CAÍDA DE LA DEMOCRACIA

Problemas insolubles y crisis

Todo sistema político, una vez establecido con un cierto grado de legitimidad, puede contar con la obediencia pasiva de la mayor parte de los ciudadanos y con represión más o menos efectiva por las fuerzas de orden público de los actos de violencia cometidos por una oposición desleal. En tanto que la fuerza electoral, o incluso la representación parlamentaria de la oposición desleal, no constituya una mayoría absoluta, y si los partidos leales están de acuerdo en la conveniencia de que el sistema continúe, un régimen democrático puede sobrevivir. Pero antes de llegar a este punto una o varias crisis habrán probablemente minado el consenso entre los partidos democráticos y su capacidad de cooperación. Estas crisis son el resultado de una falta de eficacia o efectividad de gobiernos sucesivos al enfrentarse con serios problemas que requieren decisiones inmediatas. En último término, el derrumbamiento es el resultado de procesos iniciados por la incapacidad del gobierno de resolver problemas para los cuales las oposiciones desleales se ofrecen como solución. Esta incapacidad tiene lugar cuando los partidos que apoyan al régimen no pueden llegar a un compromiso en un asunto y uno de ellos intenta una solución con el apoyo de fuerzas que la oposición dentro del sistema percibe como desleales. Esto instiga la polarización dentro de la sociedad, que crea desconfianza entre aquellos que en otras circunstancias hubieran apoyado al régimen.

Es sólo una pequeña exageración catalogar estos problemas como insolubles, porque no puede encontrarse una solución que sea aceptable a la mayoría de los partidos que apoyan al régimen y mientras tanto una parte cada vez mayor de la población y socialmente movilizada se siente menos dispuesta a esperar una actuación efectiva. Esto significa que cada vez va aumentando más el número de los que niegan legitimidad al sistema y apoyan a la oposición desleal, o por lo menos defienden la colaboración con ella, tratando de encontrar una solución. En este contexto es irrelevante que el problema haya llegado a este punto de intensidad a causa de las actuaciones, especialmente las violentas, de la oposición desleal. El argumento más fuerte de la oposición antidemocrática es en realidad su pretensión de estar capacitada para resolver el problema y obstruir toda solución que no encuentre satisfactoria. Este proceso lleva desde el problema insoluble a la pérdida de poder, el vacío de poder y, por último, la transferencia del poder o la polarización de la sociedad y la guerra civil. No hay duda de que un sistema polarizado, centrífugo y multipartido es tanto consecuencia como causa de este proceso.

Dadas las condiciones del sistema, ¿cómo puede suceder que haya regímenes que lleguen a enfrentarse con problemas insolubles o por lo menos percibidos como tales por la mayoría? Hay muchas razones, y sería pretender demasiado el intentar analizar todas aquí en detalle. Algunos problemas son estructurales, que quizá ningún régimen pueda resolver. Otros pueden exceder la capacidad de un régimen que intenta no poner en peligro las libertades y el proceso democrático. Y otros pueden, simplemente, hacerse insolubles a causa de la forma en que el liderazgo democrático los formuló y su capacidad para hacer cumplir ciertas soluciones o superar ciertos condicionantes que no deberían ser insuperables [1]. En las sociedades, especialmente las sociedades europeas en las cuales regímenes democráticos lograron una considerable estabilidad, relativamente pocos problemas eran de tipo estructural; muchas de las dificultades surgieron después de que el liderazgo democrático tomara decisiones que hicieron imposible encontrar soluciones dentro de un marco democrático. Simplificando un tanto podríamos decir que los problemas insolubles de un régimen son a menudo la obra de sus élites.

Es obvio que algunos de los problemas están causados por una total falta de equilibrio entre las necesidades de la sociedad y sus

1. La importancia que se concede a las condiciones limitativas es la contribución de Otto Kirchheimer a nuestro análisis. Véase su «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs».

recursos, que quizá ningún gobierno pueda resolver sin ayuda exterior. Este es el caso de los países pobres y superpoblados del Tercer Mundo, y ningún gobierno que quiera respetar las libertades democráticas es capaz de abordarlos. Estos problemas pueden empeorar si no se reconocen las dificultades estructurales, si se culpa de ellos a otros y si el liderazgo crea falsas esperanzas. Problemas estructurales de difícil solución, heredados del pasado, pueden, sin embargo, resultar no manejables a corto plazo, especialmente si las soluciones deseadas se miden comparándolas con otras sociedades más desarrolladas más bien que con el punto de partida. Hirschman ha observado acertadamente cómo una visión estructural del progreso lleva a un pesimismo que no da importancia a un progreso relativo y rechaza todo lo que no sea una solución integrada, amplia y simultánea de todos los problemas básicos [2].

Otra falacia sería la creencia que ningún problema concreto puede o debería ser abordado hasta que las relaciones de poder en la sociedad hayan sido totalmente reestructuradas y desposeídos o destruidos los grupos percibidos como obstáculo a las soluciones que puedan ignorar o afectar a estos grupos sin destruirlos. En último término, ésta fue la posición de los socialistas marxistas maximalistas, convencidos de la imposibilidad de cooperación con otros partidos dentro de un marco democrático, no dispuestos a entrar en el gobierno y formular soluciones específicas a problemas urgentes, y todavía menos dispuestos a proteger sin más a las instituciones democráticas como instrumento de soluciones futuras.

En un mundo económicamente cada vez más interdependiente la solución de ciertos problemas está más allá de la capacidad de tomar decisiones de muchos gobiernos nacionales. Esto ha llevado, y cada vez llevará más, a respuestas ultranacionalistas y voluntaristas, que pueden muy bien estar asociadas con una política autoritaria. Ha habido, y probablemente continuará habiendo, conflictos entre Estados que pueden no ser susceptibles de una revisión inmediata por medios pacíficos, o por lo menos sin la movilización de recursos que haría creíble una amenaza militar. Los procesos democráticos políticos hacen este tipo de solución difícil, y por tanto, exponen a un gobierno comprometido a revisar su postura internacional y los límites del Estado al ataque basado en principios de una oposición nacionalista desleal.

---

[2] Albert Hirschman ha llamado la atención sobre estos procesos sociales y psicológicos, concretamente en *Journeys toward Progress* (Garden City, N. Y.: Doubleday, Anchor Books, 1965), capítulo 4: «Problem-solving and Policy-making: A Latin American Style?», págs. 299-326.

Un juicio realista de la situación y un compromiso decidido a una revisión pacífica del *status quo* más bien que la creación de expectativas ambiguas mediante otras soluciones, puede prevenir muchas dificultades. Como Clausewitz ha destacado en su clásico análisis de la guerra como continuación de la política con otros medios, no hay duda de que el éxito está en definir objetivos para el mando militar, para los cuales el liderazgo político pueda proveer los medios necesarios tal como los definen los militares. Si no se pueden proveer estos medios hay que renunciar a esos objetivos [3]. De hecho, a menos que haya un consenso absoluto en los objetivos a conseguir por medios militares y que el éxito sea relativamente rápido, una democracia tiene que enfrentarse con muchas discusiones sobre métodos tales como reclutamiento, alto número de bajas y gastos para conseguir un cierto objetivo, así como con el consiguiente aumento de las dudas sobre la deseabilidad de ese objetivo. En tales situaciones los líderes democráticos pueden sentirse tentados a no abandonar el objetivo, sino a perseguirlo sin exigir de la sociedad los medios necesarios en la esperanza de reducir la oposición que la exigencia de esos medios trae consigo. Esta falta de disposición a reconocer la lógica interna del aparato militar, a admitir la imposibilidad de conseguir objetivos militares sin los medios necesarios es probable que tenga serias consecuencias para la estabilidad del régimen. Significa la alienación inevitable de los mandos militares del liderazgo político, porque los primeros sienten que se les hace responsables de los fracasos de los segundos, que no están dispuestos a enfrentar a la sociedad con las auténticas opciones.

Algunas de las crisis más serias de regímenes democráticos han sido causadas por esta clase de problemas, especialmente debido a que este tipo de regímenes tiene que tolerar pacifistas e incluso una oposición dispuesta a ayudar al enemigo en la guerra. Fue un factor importante que contribuyó a la caída de la monarquía constitucional en España en 1923, a la crisis final de la Tercera República en Francia, provocada por la negativa del alto mando militar a continuar la guerra bajo un gobierno que se trasladara fuera de la metrópolis y a la rebelión que afortunadamente sólo llevó a la transformación de la Cuarta República en la Quinta en 1958. Este tipo de problema no es exclusivo de los sistemas políticos democráticos, como la «rebelión de los capitanes» en 1974 en Portugal demostró, pero es especialmente importante para ellos. Hay que tener en cuenta que

[3] Karl von Clausewitz, *War, Politics, and Power*, editado por Edward M. Collins (Chicago: Regnery, 1962), págs. 83, 92-93 y 254-63. [Traducción castellana de una selección en Labor, S. A.]).

el desafío militar a la autoridad civil no se basa necesariamente en un deseo de continuar la guerra, sino de abandonarla en vista de la imposibilidad de una victoria con los medios disponibles.

Este ejemplo extraído del análisis de Clausewitz es muestra de la fuente básica de problemas insolubles en el sentido que damos a este término: el que el liderazgo político fije objetivos para los cuales no puede procurar los medios necesarios y se niegue a renunciar a ellos una vez se ha hecho patente que no puede disponer de esos medios. Esta incapacidad es causada a menudo por la incompatibilidad de ciertos medios con otros objetivos que los líderes no son capaces o no están dispuestos a abandonar. En algunos casos los líderes pueden no ser conscientes de la imposibilidad de perseguir simultáneamente fines o valores incompatibles. Max Weber, en su *La ciencia como vocación,* sugiere que sería una tarea central para los científicos sociales contribuir a la racionalidad en la vida humana poniendo de manifiesto estos conflictos entre valores y mejorando el conocimiento de las relaciones de medios y fines, así como de las consecuencias indirectas y con frecuencia no anticipadas de utilizar ciertos medios [4]. La ceguera de los líderes políticos ante algunas de estas relaciones nace de muchas causas, incluyendo la ignorancia y la incapacidad, aunque la rigidez ideológica, la dependencia de los cuadros intermedios, las expectativas creadas en el electorado y las limitaciones impuestas por grupos de intereses son las principales. Pueden obligar a los líderes democráticos a plantearse la difícil elección entre perseguir fines y valores a los cuales están comprometidos, o abandonarlos, en parte o temporalmente, para que las instituciones democráticas puedan sobrevivir.

Fritz Tarnow, diputado y presidente del sindicato de la madera, ha descrito muy bien el dilema en el que se encontraron los socialdemócratas en el discurso central en la última convención del partido SPD, en 1931, antes de la subida al poder de Hitler: «¿Nos encontramos ... a la cabecera de la cama del capitalismo enfermo simplemente para diagnosticar, o también como el médico que busca la cura? ¿O como herederos jubilosos que apenas pueden esperar el fin e incluso quisieran contribuir a él con veneno? ... Me parece que estamos condenados a ser el médico que con todo empeño busca la cura y al mismo tiempo a mantener la conciencia de que somos los herederos que preferirían hacerse cargo hoy más bien que ma-

[4] Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1967), págs. 180-231.

ñana de toda la herencia del sistema capitalista» [5]. El italiano Claudio Treves, en marzo de 1920, caracterizó este mismo dilema con estas palabras: «Esta es la tragedia de la crisis actual: vosotros no podéis imponernos vuestro orden y nosotros no podemos imponeros todavía el nuestro» [6]. ¿Quién va a pretender que los líderes políticos sacrifiquen fines políticos que han defendido con firmeza, los intereses de sus seguidores o la imagen que tienen del bien común, de una sociedad ideal, a cambio de la perduración de instituciones políticas que parecen no servir para conseguir esos objetivos?

A la vista de todo lo expuesto no sorprende el que los líderes políticos muy comprometidos con una ideología o los que se sienten identificados con intereses sociales específicos sean menos capaces de dar prioridad a la persistencia de las instituciones. Cuando las motivaciones ideológicas y sociales se funden, como en el caso de muchos líderes socialistas marxistas, preocupados profundamente por los intereses de la clase obrera y los sindicatos, o los políticos católicos que combinan una visión ideológica de la sociedad con una lealtad incuestionable a la Iglesia, el compromiso firme con un sistema político *per se* es algo muy poco probable. La imposibilidad de resolver problemas urgentes dentro de estos límites lleva fácilmente a retirarse de asumir la responsabilidad de gobernar y a una semilealtad hacia el sistema.

En una democracia los líderes dependen, especialmente en una crisis, del apoyo de las organizaciones del partido más que del electorado. Esto a menudo significa una disposición a responder a los cuadros medios (que probablemente son los más ideológicos) y a los líderes de grupos de intereses específicos, lo que hace el problema especialmente difícil. Max Weber observó que los partidos alemanes en el imperio bismarckiano, excluidos del control real del ejecutivo y, por tanto, de plena responsabilidad, tendían a ser muy ideológicos o a estar estrechamente identificados con grupos de intereses concretos. Muchos partidos, por tanto, tomaron la costumbre, que continuó en la República de Weimar, de actuar más como grupos de presión que como partidos. La lucha por el liderazgo en el DNVP alemán entre Hugenberg y Graf Westarp y en el partido conservador inglés entre lord Beaverbrook y Baldwin tuvieron distintos desenlaces que reflejan esta diferencia [7]. En algunos casos la creciente

[5] Franz Neumann, *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism, 1933-1944* (Nueva York: Octagon, 1963), pág. 31.

[6] Citado por Seton-Watson, *Italy from Liberalism to Fascism*, pág. 560. Véase también la cita de Turati en pág. 559.

[7] Weber, «Parliament and Government in a Reconstructed Germany», en *Economy and Society*, editado por Guenther Roth y Claus Wittich (Nueva

infiltración de grupos de intereses a nivel de base por líderes que surgen identificados con una de las oposiciones desleales tiende a limitar aún más la libertad de acción de los líderes políticos en términos de defensa del sistema político. Este proceso fue decisivo en el debilitamiento de los partidos burgueses y de base rural alemanes en los últimos años de la República de Weimar, así como en el éxito del nazismo, tanto electoralmente como para conseguir el acceso al *establishment*. Otro aspecto es el veto de grupos de intereses (patronales o sindicatos) a las decisiones de los partidos y a líderes de partidos opuestos a sus intereses, incluso cuando consideraciones políticas —la preocupación por la estabilidad del sistema— exigieran sacrificios. La rigidez de los sindicatos en relación con el SPD y de los intereses empresariales en relación con el DVP contribuyó decisivamente a la caída del gobierno Müller, el último gobierno parlamentario de Weimar [8].

Problemas complejos, especialmente si el liderazgo que tiene que hacerles frente está dividido, conducen a la falta de acción o a soluciones ambivalentes y permiten a la oposición desleal atacar al sistema y exigir el poder para hacer cumplir soluciones sencillas. Hitler lo formuló muy bien: «Voy a revelaros lo que me ha llevado al puesto que ocupo. Nuestros problemas parecían complicados. El pueblo alemán no sabía qué hacer con ellos.

»En estas circunstancias el pueblo prefirió dejárselos a los políticos profesionales. Yo, por otra parte, he simplificado los problemas y los he reducido a la fórmula más sencilla. Las masas lo reconocieron y me siguieron» [9].

La capacidad de los gobiernos para manejar problemas es obviamente limitada; depende de estrategias alternativas para mejor o peor hacer compromisos para realizar reformas, según indica Hirschman, y la mayoría de los gobiernos pueden resolver con éxito sólo determinados tipos de problemas [10]. En realidad podría decirse que coaliciones cambiantes y, por consiguiente, gobiernos inestables pue-

York: Bedminster Press, 1968), vol. 3, págs. 1381-1469. Véase especialmente págs. 1392, 1409, 1424-30 y 1448.

[8] Helga Timm, *Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der Grossen Koalition im März 1930,* Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, núm. 1 (Düsseldorf: Droste, 1953).

[9] Citado en Joachim C. Fest, *The Face of the Third Reich: Portraits of Nazi Leadership* (Nueva York: Pantheon Books, 1970), págs. 317-318, nota 25.

[10] Véase Hirschman, *Journeys toward Progress,* Parte II, «Problem-solving and Reformmongering», uno de los análisis de formulación de políticas (*policy making*) más estimulantes que conozco. En lugar de reseñar aquí muchas de sus proposiciones —de interés inmediato para nuestro análisis— recomiendo al lector la lectura de esta obra.

den conseguir en una sociedad con agudas crisis más éxitos para el régimen que las mismas fuerzas políticas enfrentándose con todos los problemas. Sin embargo, la inestabilidad del gobierno, independientemente de algunas consecuencias positivas que pueda tener en términos de eficacia, es percibida por la sociedad como signo tanto como causa de la crisis del régimen. Philip M. Williams observa que «obligados a enfrentarse con los hechos que esperaban soslayar, los políticos concedían repetidamente a un nuevo primer ministro las mismas medidas que les habían llevado a hacer caer a su predecesor ... Con frecuencia, un año sin crisis quería decir un año sin gobernar, y la presencia continuada de un grupo de ministros distraía la atención de la ausencia de gobierno». La crisis era también un instrumento para lograr decisiones, «un método de gobernar por tratamiento de choque» [11]. El éxito en resolver problemas difíciles sucesivamente con coaliciones cambiantes dentro del régimen es en gran medida una cuestión de oportunidad y de encontrar el momento preciso.

Los problemas estructurales no resueltos van, por tanto, minando la eficacia y, a largo plazo, la legitimidad del régimen, pero muy rara vez son la causa inmediata de su caída. Sólo cuando se agudizan y exigen una respueta inmediata pueden hacerse insolubles. Esto puede producirse por cambios rápidos y masivos en las condiciones económicas, tales como una profunda depresión, una inflación incontrolada, un resultado negativo en la balanza de pagos, la derrota o una imposibilidad de victoria en la guerra, o cuando la insatisfacción se expresa con algo más que violencia anómica, generalmente bajo el liderazgo de una oposición desleal y acompañada por movilizaciones de masas. Las crisis más serias son aquellas en que no es posible mantener el orden público dentro de un marco democrático: cuando el régimen necesita reasegurarse de la lealtad de la fuerza de represión, cuando el uso de estas fuerzas contra uno u otro grupo se hace imposible sin poner en peligro las coaliciones que sostienen al régimen y cuando se percibe a la oposición desleal como capaz de movilizar a grandes sectores de la población o a sectores estratégicamente situados, a menos que el problema sea resuelto.

En último análisis, la caída es precipitada por lo que en la tradición constitucional se llama «estados de excepción»: la necesidad de poderes extraordinarios. Como Carl Schmitt observó con considerable exageración, pero con penetración, el soberano es el que puede

[11] Philip M. Williams, *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic* (Hamden, Conn.: Archon, 1964), págs. 426-27.

decidir en el estado de excepción [12]. En este punto, cuando los problemas exceden la capacidad de las instituciones democráticas —el soberano democrático—, tiene lugar la transferencia de lealtades a otro soberano. Y según Tilly, esta transferencia, en términos generales, define la revolución [13]. O un régimen cambia o tiene que producirse un cambio dentro del régimen que implica un reequilibramiento decisivo.

La capacidad de las fuerzas que sostienen al régimen para hacer frente a estas situaciones se deriva, sin embargo, de la legitimidad acumulada a lo largo del tiempo y de su eficacia en crisis anteriores.

La teoría de Albert Hirschman de la lealtad ofrece sorprendentes paralelismos con el concepto weberiano de legitimidad y nuestra aplicación al problema de la estabilidad [14]. Hirschman observa cómo la demanda de un producto —en este caso el apoyo a un régimen— es muy probable que esté en función no sólo de su calidad presente, sino también hasta cierto punto de su calidad previa a causa del retraso y la inercia en la percepción. En nuestros términos, la legitimidad está en función no sólo de su actuación, sino de todas las anteriores. Como Hirschman dice: «La lealtad refuerza en gran medida esta influencia de las actuaciones pasadas de la firma u organización en la conducta presente de los clientes o miembros.» Donde Hirschman dice «lealtad», «organización» y «miembros» podríamos decir «legitimidad», «régimen» y «ciudadanos». El tema central de su análisis es que como resultado de la lealtad los miembros seguirán siéndolo más tiempo de lo que de otra manera sucedería, con la esperanza, o más bien una expectativa razonable, de que las cosas pueden mejorarse o reformarse «desde dentro». En nuestro contexto no trasladarían su apoyo a la oposición desleal, sino que continuarían apoyando a los partidos que sostienen el régimen con la esperanza de recuperar la eficacia o efectividad, lo que les da a éstos una oportunidad para poner en práctica medidas adecuadas o, en último caso, ganar tiempo permitiendo que mejoren las circunstancias que escapan al control del gobierno. En este caso los regímenes que cuentan

---

[12] Este es un tema central en la obra de este politólogo, que fue un observador perceptivo y participante en la caída de la democracia de Weimar. En su visión decisionista del proceso político y en su definición de la política en 1927 en términos de la distinción de *Freund-Feind* («amigo-enemigo» refleja la política «incivil» de su época. Véase Mathias Schmitz, *Die Freund-Feind-Theorie Carl Schmitts* (Colonia: Westdeustcher Verlag, 1965), para una discusión de Carl Schmitt con referencias a su obra y a la literatura en torno a él.

[13] Véase nota 12, capítulo 2.

[14] Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970), pág. 91.

con una larga historia de estabilidad llevan ventaja a los regímenes nuevos.

Distintos regímenes pueden ser igualmente incapaces de encontrar soluciones adecuadas a problemas tales como el paro causado por una depresión. Pero la intensidad inicial con la que la oposición desleal culpa de los problemas no a un gobierno concreto, sino al sistema, los distintos grados de movilización y violencia esperada y el grado de confianza en la lealtad incondicional de las fuerzas de orden contra todo ataque, puede hacer que en un caso el problema sea insoluble y en otro tan sólo una crisis. En resumen, no son las características técnicas del problema, sino el contexto político en el cual se plantean, los condicionamientos del régimen y las alternativas que ofrece la existencia de una o más oposiciones desleales, lo que en último término pone en marcha el proceso de derrumbamiento.

Estratos en crisis y su posición en la sociedad y en la política

Hasta qué punto los individuos pueden ser movilizados en un movimiento de masas o en actos violentos contra el régimen en una crisis varía mucho de una sociedad a otra. La literatura reciente sobre por qué los hombres se rebelan ha reunido considerable evidencia empírica utilizando la teoría de la sociedad de masas e investigación sobre los procesos psicológicos subyacentes a las respuestas agresivas como punto de partida. Análisis sociológicos y estudios descriptivos se han centrado en las condiciones que facilitan estas conductas, especialmente las que legitiman los actos de violencia y las que permiten la organización y el éxito de estos actos. Desgraciadamente para nuestros fines se ha hecho investigación sólo sobre casos históricos, como la Revolución Francesa y sus equivalentes en el siglo XIX, o los movimientos agrarios de los países del Tercer Mundo.

No hay datos sistemáticos comparativos del papel de distintos estratos en crisis y su impacto en las democracias incluidas en nuestro análisis [15]. Contamos con algunas estadísticas básicas de paro que

[15] Sigmund Neumann creó la expresión «estratos en crisis» en *Permanent Revolution: Totalitarianism in the Age of International Civil War* (Nueva York: Praeger, 1965), págs. 30-32 y 106-11. Este no es el lugar para citar la extensa literatura sobre movimientos sociales y las condiciones para que surjan y tengan éxito. Véase Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1973), para una exposición de la literatura sobre el tema. Los movimientos fascistas tuvieron un importante papel en la caída o crisis de las democracias estudiadas en nuestro ensayo, pero un anállsis histórico sociológico del fascismo cae fuera de los límites de este trabajo. Referimos al lector a Juan J. Linz, «Some Notes toward a Comparative

permiten comparaciones entre distintos países, pero no hay datos parecidos sobre el impacto social de la Gran Depresión en las clases medias independientes o el campesinado, e incluso menos datos sistemáticos que permitan relacionar esos cambios económicos y sociales con los índices de movilización política, especialmente en forma de organizaciones partidistas paramilitares. Es posible utilizar datos biográficos para reconstruir el impacto que la Primera Guerra Mundial, los conflictos sociales en los años de la posguerra y la movilización nacionalista para defender las fronteras y luchar contra la ocupación del Ruhr tuvieron en la creación del núcleo de activistas del movimiento nazi, en especial de los que se dedicaban a actos violentos, pero no contamos con un análisis comparable de los orígenes del *squadrismo* en el norte de Italia.

La presencia en grupos sociales que atraviesan crisis de individuos con cualidades de liderazgo, tiempo libre, experiencia con disciplina y habilidad en el empleo de la violencia es especialmente importante para explicar la naturaleza de la oposición desleal y su posible curso de acción. En este contexto, una crisis que afectó bajo la República a las clases medias y altas españolas, incluyendo importantes sectores de pequeños y medios propietarios campesinos, no produjo un movimiento parecido al nazismo o incluso al fascismo italiano. En España la falta de participación en la Primera Guerra Mundial y la ausencia, por tanto, de una generación de veteranos y oficiales de reserva de clase media, así como el pequeño número de estudiantes que no habían completado sus estudios y no tenían empleo o estaban subempleados, limitó el tamaño de los cuadros potenciales de liderazgo de un movimiento fascista. Por consiguiente, las clases sociales afectadas por la crisis de la República y amenazadas por la movilización de la clase trabajadora no podían apoyarse en un gran número de activistas fascistas, teniendo por tanto que recurrir al ejército para defender sus intereses.

Violencia política y su impacto

Excepto por la intervención de las fuerzas armadas, la toma del poder que lleva a la caída de las democracias rara vez ha sido el resultado de un ataque directo como el que se describe en el manual

---

Study of Fascism in Sociological Historical Perspective», en *A Reader's Guide to Fascism,* dirigido por Walter Laqueur (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1976), págs. 3-121, y los distintos capítulos en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por Linz y Stepan.

sobre golpes de Estado de Curzio Malaparte [16]. Hitler no entró en la *Reichskanzelei* como resultado de un *putsch*. Y Mussolini no marchó a Roma para asaltar el Quirinal al frente de las legiones fascistas, sino llamado por el rey y haciendo el viaje en coche cama. La violencia, sin embargo, tuvo un papel muy importante en la caída de estas democracias, no tanto en el momento de la toma del poder como en el proceso de limitar su eficacia, contribuyendo a la pérdida de legitimidad y creando una pérdida y vacío de poder. Desgraciadamente, la investigación que existe sobre pautas y causas de violencia no relaciona estas pautas con sus consecuencias para la estabilidad de los regímenes [17]. De hecho, países que las tipologías clasifican como inestables a causa de la violencia política que los caracteriza no han sufrido un cambio de régimen, en tanto que otros caracterizados como menos violentos han experimentado profundas crisis e incluso han sufrido cambios. Es más, no es raro que la violencia surja sólo como resultado de un intento de cambio de régimen.

La literatura ha prestado aún menos atención a analizar hasta qué punto la violencia creciente o el miedo a ella es un resultado de los actos de las autoridades, excepto para explorar la tesis ahora tan popular de que las acciones represivas del gobierno tienden a causar más víctimas que los actos de los insurrectos, lo que contribuye a más violencia. Quizá porque la investigación se ha centrado en casos en los que la violencia por motivos políticos o con consecuencias políticas era la expresión de injusticias que los estudiosos han estado dispuestos a considerarla justificada, la atención se ha centrado en lo contraproducente de los intentos para reprimirla. Se ha prestado poca atención a situaciones en las cuales la autoridad, la policía y los jueces, aunque desaprobando los actos políticos violentos, los tratan con indulgencia porque sienten simpatía por los motivos de los que se dedican a estos actos o sienten animosidad hacia las víctimas. Este fue el caso en la República de Weimar, durante la cual actos de violencia y asesinatos por parte de patriotas «idealistas» de derechas recibían un trato increíblemente comprensivo, mientras que acciones similares de «revolucionarios» de izquierdas eran duramente castigadas, lo que sin duda minó la legitimidad

[16] Curt Erich Suckert (Curzio Malaparte), *Coup d'Etat: The Technique of Revolution* (Nueva York: E. P. Dutton, 1932).

[17] Gurr, *Why Men Rebel*; la obra dirigida por Hugh Davis Graham y Ted Robert Gurr *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives* (Washington D. C.: National Commission on the Causes and Prevention of Violence, 1969); Robert M. Fogelson, *Violence as Protest: A Study of Riots and Ghettos* (Garden City. N. Y.: Doubleday, 1971); y H. L. Nieburg, *Political Violence: The Behavioral Process* (Nueva York: St. Martin's Press, 1969).

del orden legal y del sistema político [18]. Esta actitud del poder judicial se reflejó también en sus decisiones en asuntos constitucionales a favor de soluciones autoritarias. También en Italia las autoridades, especialmente los niveles subalternos de la policía, estaban muy lejos de ser neutrales en su respuesta a la violencia política. Este tema está muy bien documentado en los informes de los prefectos, como Mori, que querían preservar la autoridad del Estado; también se refleja en las estadísticas del Ministerio del Interior. Por ejemplo, de 1.073 actos de violencia cometidos hasta el 8 de mayo de 1921, 964 habían sido denunciados a la autoridad judicial. Pero el dato más revelador es que se había detenido a 396 fascistas y a 1.421 socialistas, mientras que había 878 fascistas denunciados y libres frente a 617 socialistas [19]. El gran historiador socialista Gaetano Salvemini ha descrito muy bien el clima de violencia que como resultado se produjo y sus orígenes. No tenemos datos sistemáticos de la conducta de los jueces en la crisis española, pero el hecho de que tanto la derecha como más tarde la izquierda planearan introducir reformas haciendo depender más la justicia del gobierno sugiere que podría haber sido más imparcial. Aun así, lo lento del procedimiento contribuyó indirectamente a la tensión política, ya que suponía detenciones innecesarias, como Joaquín Chapaprieta, presidente del Gobierno en 1935, observó [20]. En este caso encontramos la queja de que los tribunales tendían a ser suaves con los «crímenes sociales».

Tampoco hay estudios dedicados al impacto de las decisiones respecto a la violencia y a su castigo en el proceso político y las relaciones entre partidos y participantes en el sistema político. En nuestra opinión, algunas de las consecuencias deslegitimadoras de la violencia pueden encontrarse en el campo de las decisiones tomadas como respuestas a la violencia. Decisiones tan complejas como la de considerar un acto como político, o como expresión del descontento social, o como concebido por locos irresponsables o por criminales comunes, independientemente de lo que pretendan o de cómo lo perciban determinados sectores de la sociedad; juicios sobre si deben detenerse los primeros brotes de violencia o reconocer a sus perpetradores negociando con ellos; decisiones sobre el número y tipo de fuerzas a emplear para reprimir la violencia, en particular el uso de

[18] Gumbel, *Vom Fememord zur Reichskanzlei*; Heinrich E. Hannover y Elisabeth Hannover, *Politische Justiz, 1918-1933* (Frankfurt: Fischer, 1966); y Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, págs. 191-98.

[19] De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. 1, págs. 35 y siguientes.

[20] Joaquín Chapaprieta, *La paz fue posible* (Esplugues de Llobregat: Ariel, 1971), págs. 378-80.

policía, fuerzas armadas y grupos paramilitares que apoyan al gobierno. Decisiones todavía más complejas sobre el grado y tipo de reconocimiento que debe darse a los representantes de las fuerzas del orden que han muerto en el cumplimiento de su deber; reacciones en términos de declaraciones de distintos niveles en el estado de excepción y limitaciones o suspensión de las libertades; medidas a tomar contra los líderes que puedan haberse aliado con los que se han entregado a la violencia, especialmente si gozan de inmunidad parlamentaria, y decisiones sobre si debe recurrirse a la jurisdicción ordinaria o a jurisdicciones especiales, principalmente tribunales militares, cuando los acontecimientos tuvieron lugar bajo estado de excepción que concede poder al ejército. Hay que decidir si se está dispuesto a perseguir a individuos cuya culpabilidad puede ser fácilmente establecida y que a veces son responsables de verdaderas atrocidades y si no se puede o no se está dispuesto a perseguir a líderes políticos que apoyaron a los culpables, pero cuya culpabilidad no se puede probar; si conceder amnistías o ejecutar las sentencias en tales situaciones y resolver conflictos internos dentro de la coalición del gobierno y entre el gobierno y el jefe del Estado en estos asuntos; sobre la actitud y legislación limitando la libertad de los partidos para dedicarse a actividades que con toda probabilidad van a producir situaciones de violencia, como cierto tipo de manifestaciones, marchas provocadoras o el llevar uniformes, y el derecho de los funcionarios, especialmente miembros de la policía y las fuerzas armadas, a pertenecer a determinados partidos, y por último, si deben prohibirse ciertas organizaciones e incluso partidos políticos a causa de sus actos ilegales y su amenaza a la paz.

Todas estas decisiones pueden minar o reforzar la legitimidad, eficacia y efectividad de un gobierno en relación con distintos sectores de la sociedad y del espectro político. Pero la capacidad de tomar estas decisiones con resultados positivos depende en gran medida de la legitimidad, eficacia y efectividad previa tanto del gobierno como del régimen. Esta constante interacción en una situación cambiante hace igualmente difícil al científico social avanzar conclusiones, y al político, hacer frente a estas situaciones ambiguas.

Lo que es más importante es que cuando la violación de las leyes y la violencia con intención política son toleradas por un liderazgo con un número de seguidores considerable y no son condenadas por grandes sectores de la sociedad (aunque no las aprueben), un régimen, particularmente un gobierno centralizado, tiene que responder, y no puede, como si se tratara de crímenes privados o incluso violencia social anómica, ignorar las implicaciones políticas de su decisión. Porque en una sociedad con oposición desleal en

cualquier extremo del espectro las fuerzas que apoyan al régimen pueden estar seguras de que cualquier decisión que tomen será explotada por un lado u otro, o incluso por ambos, para minar la legitimidad del régimen. En estas situaciones la semilealtad de algunos grupos o líderes políticos se manifestará probablemente y contribuirá aún más a una atmósfera de desconfianza y polarización.

Pérdida del monopolio de la violencia organizada

Una característica principal del Estado moderno es el monopolio de la fuerza legítima en manos de la policía y del ejército, bajo la dirección de las autoridades políticas. Cuando la decisión de usar la fuerza no puede ser tomada sólo por las autoridades políticas, sino que requiere la consulta o la aprobación de los que controlan las fuerzas armadas, entonces el gobierno se enfrenta con una seria pérdida de legitimidad. Lo mismo puede decirse cuando el gobierno permite que surjan en la sociedad grupos organizados con disciplina paramilitar cuyo fin es utilizar la fuerza con objetivos políticos. Estos grupos probablemente se irán haciendo más y más autónomos, desarrollando sus propias ideologías y fines y, en general, obedeciendo cada vez menos a los gobiernos elegidos democráticamente. Incluso las organizaciones paramilitares, creadas con la aprobación del gobierno por partidos identificados como a favor del régimen democrático para oponerse a una oposición desleal y apoyar al gobierno en una emergencia, tampoco parecen ser efectivas o deseables en un sistema político democrático. La tolerancia de un régimen democrático con la creación de organizaciones paramilitares por oposiciones desleales crea la más seria amenaza a su existencia. Esta tolerancia constituyó un factor decisivo en la desintegración del gobierno democrático en Italia, Alemania, Austria y, hasta cierto punto, España [21].

Circunstancias históricas únicas contribuyeron a que surgieran en la Europa de entre guerras grupos paramilitares [22]. Por ejemplo, en

[21] Para captar la atmósfera que creaba la presencia de las organizaciones paramilitares de los partidos, véase la excelente monografía de William Sheridan Allen, *The Nazi Seizure of Power: The Experience of a Single German Town, 1930-1935* (Chicago: Quadrangle, 1965), y muchas historias locales de la llegada al poder de los fascistas italianos y la lucha contra ellos. Para una descripción sociológica de estos activistas y combatientes callejeros, véase Merkl, *Political Violence under the Swastika,* basado en autobiografías escritas por nazis en respuesta a un anuncio del sociólogo Theodor Abel solicitándolas.

[22] Sobre las organizaciones paramilitares que surgieron en el período que siguió a la I Guerra Mundial y su variedad, ideologías y transformación en el

Alemania, Austria, Finlandia y los países Bálticos la defensa de las zonas fronterizas, especialmente las que tenían una composición étnica mixta, estuvo a cargo de milicias ciudadanas creadas más o menos espontáneamente bajo el liderazgo de voluntarios reclutados, generalmente, entre oficiales de reserva, desmovilizados o retirados. El hecho de que algunos de estos países fueran naciones nuevas, sin un ejército profesional, explica esta pauta. En el noreste de Europa las fronteras tenían que ser defendidas contra la Unión Soviética, un hecho importante para comprender la orientación política de los grupos que se formaban y las organizaciones de veteranos que mantenían sus tradiciones. En el caso de Austria y Alemania la derrota y desintegración del Ejército, los límites impuestos por los vencedores al papel y tamaño del ejército, fueron otros factores [23]. Estos grupos estaban dirigidos no sólo contra el peligro fronterizo, sino también contra todo intento revolucionario o pseudorrevolucionario con mas o menos éxito, como el corto gobierno de Kurt Eisner en Baviera [24]. Se organizaron como resultado de los temores que despertaron las Revoluciones Rusa y Húngara.

Dada la debilidad de sus recursos, estos nuevos Estados democráticos tenían que tolerar y, en muchos casos, depender del apoyo de estas organizaciones irregulares. Estos grupos desarrollaron, sin embargo, un espíritu propio y se convirtieron en el núcleo de grupos ultranacionalistas y paramilitares de derechas que extendieron su nos-

transcurso de la República, véase Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, capítulo 5, y los estudios anteriores de Ernst H. Posse, *Die politischen Kampfbünde Deutschlands* (Berlín, 1931), y Robert G. L. Waite, *Vanguard of Nazism: The Free Corps Movement in Postwar Germany, 1918-1923* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1952). Véase también Wolfgang Abendroth, «Zur Geschichte des Roten Frontkämpferbundes», en *Dem Verleger Anton Hain Zum 75: Geburtstag am 4. Mai 1967,* dirigido por Alwien Diemer (Meisenheim: Glan, 1967). Para Italia véase Giovanni Sabbatucci, *I combattènti nel primo dopoguerra* (Bari: Laterza, 1974), y Fernando Cordova, *Arditi e Legionari d'annunziani* (Padua: Marsilio, 1969). Un análisis general es el de Michael A. Ledeen, «The War as a Style of Life», en *The War Generation,* dirigido por Stephen Ward (Nueva York: Kennikat, 1975).

[23] Para Austria véase Bruce Frederick Pauley, «Hahnenschwanz and Swastika: The Styrian Heimatschutz and Austrian National Socialism, 1918-1934» (Tesis doctoral, University of Rochester, 1967), y Ludwig Jedlicka, «The Austrian Heimwehr», *Journal of Contemporary History,* 1, núm. 1 (1966), páginas 127-44.

[24] Véase Allan Mitchell, *Revolution in Bavaria 1918-1919: The Eisner Regime and the Soviet Republic* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965). Werner T. Angress, *Stillborn Revolution: The Communist Bid for Power in Germany, 1921-1923* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963), es otra monografía sobre los ataques de la izquierda a la democracia alemana en la primera época de la República de Weimar.

tilidad no sólo a los comunistas, sino también a los socialistas moderados que habían contribuido a crear el régimen. Sus miembros se convertirían en los nazis, activos en los grupos paramilitares de las SA y SS. Años más tarde el alto mando del ejército, con algún apoyo del gobierno, decidió que estas organizaciones y las militantes de veteranos formaran la base de un ejército de reserva para emergencias internas y externas y sirvieran como instrumento para evadir las limitaciones en el reclutamiento militar impuestas por el Tratado de Versalles.

Lo mismo puede decirse en el caso de Italia; muchos altos mandos militares y algunos gobiernos cerraron los ojos o incluso animaron a las organizaciones nacionalistas paramilitares, como las que participaron en la expedición de D'Annunzio a Fiume o los fascistas en la zona fronteriza italo-yugoslava tan disputada, eludiendo el uso de las fuerzas armadas para evitar las iras de los aliados opuestos a las exigencias italianas. Esta ambivalencia hacia la violencia organizada se extendió más tarde a los fascistas en su lucha contra la dominación de las organizaciones izquierdistas de la campiña en la franja roja del valle del Po.

En todos estos casos la tolerancia del gobierno de los actos de violencia de la oposición desleal aumentó como resultado de la ambivalencia de las autoridades, el coste potencial de suprimir la oposición, los vínculos entre la oposición y el ejército regular debido a la presencia de muchos antiguos oficiales entre su liderazgo y el temor de que se organizaran grupos paramilitares de izquierdas en respuesta a sus actos. Además, si los partidos que apoyaban al régimen fueran a crear sus propias organizaciones paramilitares, la decisión de declarar fuera de la ley a estas organizaciones se les tendría que aplicar también a ellos, y esta medida encontraba resistencia. En Alemania las diferencias en la composición política de los distintos gobiernos de los estados alemanes y sus medidas frente a estas organizaciones impedían la formulación de una política única y consistente. Una de las más serias consecuencias de la pérdida del gobierno del monopolio de la fuerza armada fue la dependencia en el ejército en materia de orden interno. El alto mando militar quedó así incluido en el proceso de tomar decisiones relacionadas con la oposición desleal armada.

Otro caso se presenta cuando los gobiernos democráticos o los líderes de los partidos ponen en duda la lealtad de las fuerzas armadas del Estado o incluso de órganos del gobierno subordinados o periféricos. Intentan entonces combatir esta amenaza creando, animando, tolerando e incluso hablando de la creación de fuerzas armadas no gubernamentales como milicias obreras, los *grupos de onze* en Brasil o los cordones industriales en Chile. Dentro de un marco de-

mocrático, la capacidad de los grupos políticos y gobiernos no revolucionarios para crear estas fuerzas es limitada. Antes de que puedan organizarse, los militares, percatándose de la amenaza, se alzarían contra esos gobiernos, posiblemente con más unidad de la que se hubiera dado si no hubieran existido esos intentos. Lo mismo, probablemente, sucede con cualquier intento de fomentar la politización de los soldados y suboficiales como medida preventiva contra un golpe militar. Estas medidas indican claramente la pérdida de legitimidad del gobierno o del régimen entre las fuerzas armadas y posiblemente servirán solo para acelerar y reforzar esa pérdida. En una sociedad moderna, con un ejército profesional bien organizado, la derrota y supresión de esas fuerzas es el resultado más probable, si no la guerra civil en caso de que la policía o algunos sectores del ejército se mantuvieran leales al gobierno.

Pocos análisis de la violencia en la literatura reciente han considerado la posición ambigua de organizaciones paramilitares fomentadas o toleradas que se convierten en factores políticos, probablemente porque la cantidad de violencia medida con los indicadores normales puede ser pequeña. Aunque falten datos sistemáticos, los indicadores clásicos de violencia civil durante los últimos años de la República de Weimar posiblemente serán más bajos que en los primeros años, pero la visibilidad de ejércitos políticos y la incapacidad del gobierno para reestablecer su monopolio sobre las fuerzas organizadas presagiaban males para la democracia.

En este contexto hay también que destacar que el significado político de la violencia tanto de los grupos rebeldes como del gobierno depende mucho de la respuesta a la violencia por parte de las instituciones que deben sancionarla: el Parlamento, órganos respetados de opinión pública y los portavoces de las élites. El tomar partido excusando o condenando estos actos es tanto un indicador como una causa de la pérdida de legitimidad de los participantes en el proceso político. El caso español en el año 1936 ilustra cómo estos procesos crean problemas insolubles para un régimen y cómo los participantes más inteligentes en el proceso político se dieron cuenta de que acelerarían la desintegración del régimen salvo que se tomaran medidas decisivas por parte de los defensores del régimen para detener esos procesos.

Paradójicamente, un régimen democrático puede necesitar un número de fuerzas de seguridad interna más grande que una dictadura estable, ya que no puede contar con los efectos que produce un clima de miedo. Su reacción ante la violencia requiere una respuesta masiva pero moderada; sólo una superioridad numérica puede impedir las reacciones de unos agentes de la autoridad desbordados que pueden

muy bien producir muertos. Necesita proteger no sólo a los líderes del gobierno, sino también a los de la oposición e incluso a unos grupos de extremistas contra otros. Para que un régimen democrático pueda reequilibrarse se necesita una respuesta inteligente a estos desafíos, incluyendo en algunos casos una redefinición de los límites tolerables de las libertades civiles.

Crisis democráticas y estados multinacionales

Todo sistema político democrático que funcione parte del supuesto de que la lealtad de los ciudadanos hacia el Estado, independientemente del régimen o gobierno que esté en el poder, tiene que ser mayor que su lealtad a otro Estado ya existente o en proceso de crearse. Puesto que la democracia y el nacionalismo «nacieron» al mismo tiempo en el sentido histórico, y las primeras democracias que tuvieron éxito eran Estados-naciones (excepto la Confederación Suiza de Cantones Democráticos), los teóricos no se preocuparon del posible conflicto entre las aspiraciones nacionales y los procesos democráticos. La democracia se identificaba con soberanía nacional. Sólo con la democratización del Imperio Austro-Húngaro y la aplicación del principio wilsoniano de autodeterminación nacional el problema se hizo visible, pero la política anti o ademocrática del Este de Europa pronto volvió a reducir la visibilidad del problema. Incluso la aparición de Estados multinacionales en el Tercer Mundo y el resurgimiento de identidades étnicas primordiales en años recientes en la Europa occidental no han producido análisis sistemáticos, excepto dentro del marco de la literatura sobre democracias consociacionales. El renovado interés en conflictos lingüísticos y culturales ha producido interesantes análisis de países concretos, pero no estudios sistemáticos sobre cómo garantizar los derechos de las minorías y cómo manejar los problemas de secesión, que recibieron cierta atención en los años veinte y treinta. Lord Acton ya reconoció la tensión en sus ensayos:

> El mayor enemigo de los derechos de nacionalidad es la teoría moderna de nacionalidad. Al hacer al Estado y a la nación idénticos en teoría, reduce prácticamente a una condición de súbdito a todas las demás nacionalidades que pueden existir dentro de sus fronteras. No puede admitirlas como iguales a la nación dominante que constituye el Estado, porque el Estado dejaría entonces de ser nacional, lo que estaría en contradicción con el principio de su existencia. De acuerdo, por tanto, con el grado de humanidad y civilización de ese cuerpo dominante que reclama todos los derechos de la comunidad, las razas

inferiores son exterminadas o reducidas a servidumbre, o declaradas fuera de la ley, o relegadas a una condición de dependencia [25].

La legitimidad del Estado dentro de sus límites territoriales es una condición previa a la legitimidad de cualquier régimen y es especialmente importante en el caso de una democracia que tiene que garantizar las libertades civiles a todos los ciudadanos. En un Estado multinacional, cuando al otro lado de la frontera hay otro Estado que le considera en parte como irredenta y con el cual un número importante de sus ciudadanos se identifica, la estabilidad política está seriamente amenazada. En tal caso, especialmente si existe un fuerte movimiento nacionalista con objetivos más o menos veladamente secesionistas, la democracia y quizá incluso el Estado puede perder viabilidad. Un sistema político estable asume que los ciudadanos en todas las partes del país deberían sentirse obligados por las decisiones de las autoridades y no sentir lealtad a otro Estado [26].

El supuesto básico del proceso político democrático es que la minoría de hoy puede convertirse en la mayoría futura si convence a los que actualmente se encuentran en la mayoría para que estén de acuerdo con ellos, o puede esperar convertirse en mayoría como resultado de un lento cambio en la estructura social. Este fue el caso de los partidos obreros cuyas esperanzas se basaban en la creciente conciencia de clase de los trabajadores y/o el creciente número de proletarios en el sentido marxista de la palabra, es decir, aquellos que no son propietarios de los medios de producción. Lo mismo puede decirse de los partidos ideológicos de uno u otro tipo. La situación es muy distinta en el caso de minorías étnicas, culturales o lingüísticas, a menos que puedan esperar asimilar a la mayoría o que las medidas

[25] Lord Acton, *Essays on Freedom and Power* (Boston: Beacon, 1948), página 192.

[26] Este no es el lugar para citar la extensa literatura sobre conflictos entre comunidades y guerras de secesión. Irlanda del Norte es uno de los casos en los que las instituciones democráticas formales, más que quebrantarse, no han funcionado. Véase Richard Rose, *Governing without Consensus. An Irish Perspective*. Véase también Lijphart, «The Northern Ireland Problem». Sobre el pequeño número de democracias multilingües ver Joshua A. Fishman, «Some Contrasts between Linguistically Homogeneous and Linguistically Heterogeneous Polities», en *Language Problems of Developing Nations*, dirigido por J. A. Fishman, Charles A. Ferguson y Jyatirindra das Gupta (Nueva York: Wiley, 1968). Véase también Eric Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard University Center for International Affairs, Occasional Paper núm. 29 (Cambridge, Mass.: 1972), que se centra en los intentos más constructivos de regular el conflicto. Alvin Rabushka y Kenneth A. Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1972), es un relato más pesimista de las posibilidades para la democracia estable en sociedades plurales, con referencias a varios países.

que los afecten pasen a manos de autogobiernos locales donde constituirían la mayoría. Desgraciadamente, incluso esto puede no ser una solución en sociedades en donde la minoría nacional que es una mayoría a nivel local se enfrenta en su propia región con una minoría importante sin esperanza de asimilarla. Los mecanismos consociacionales pueden reducir las tensiones inevitables en este caso, pero, como el lector de la literatura cada vez más numerosa sobre democracias consociacionales puede ver, las condiciones previas para su éxito no siempre se dan y no son fáciles de lograr[27].

Podría decirse que el principio de nacionalidad —nacionalismo cultural y lingüístico en Estados multinacionales, especialmente aquellos con una cultura e identidad nacional dominante y sin una separación territorial clara de las distintas comunidades— no lleva precisamente a democracias estables. Quizá una constante negociación de los procesos de asimilación que asegura la homogeneidad de entidades políticas subordinadas pueda permitir la creación de un Estado multinacional en el cual el sentimiento básico pudiera ser la lealtad hacia el Estado más bien que una identificación nacional[28]. Desgraciadamente, en el mundo moderno el objetivo parece ser crear naciones más bien que Estados, una tarea probablemente más allá de la capacidad de cualquier Estado que no haya alcanzado las características de un Estado-nación antes de la era de los nacionalismos.

En una época en la cual todas las culturas o lenguajes nacionales son considerados en principio como iguales, en la cual todas las actividades profesionales están cada vez más relacionadas con el uso del idioma escrito y en la cual la gente cada vez vive más en grandes y heterogéneos centros urbanos, en comunicación constante con burocracias públicas y privadas, medios de comunicación, etc., es imposible crear una nación basándose en la homogeneidad cultural. Los federalistas y los que propugnan el autogobierno regional o local dirían que éste no es un problema grave si las autoridades centrales están dispuestas a traspasar muchas de sus competencias, si no la mayoría, a las entidades subordinadas. Sin entrar en la cuestión de si una eco-

---

[27] K. D. McRae, *Consociational Democracy*; *ídem*, «The Concept of Consociational Democracy and its Application to Canada», en *Les états multilingues: Problèmes et solutions*, dirigido por Jean-Guy Savard y Richard Vigneault (Quebec: Université Laval, 1975), págs. 245-301.

[28] Es significativo que en nuestra época los científicos sociales hayan escrito sobre «construcción de naciones» (*nation-building*) cuando en la mayor parte del mundo el problema es la «construcción de estados» (*state-building*). Paralelamente, la idea de patriotismo, que no implicaba un sentido nacionalista de identidad, ha desaparecido de nuestro idioma. En este contexto, la obra de Robert Michels. *Der Patriotismus: Prolegomena zu seiner soziologischen Analyse* (Munich: Duncker und Humblot, 1929), todavía merece atención.

nomía moderna industrial y la organización del Estado pueden funcionar efectiva y equitativamente con esta descentralización, el problema sigue sin resolverse si este traspaso significa sólo una transferencia del problema del nivel nacional a una unidad de gobierno más baja. Es cierto que la descentralización puede hacer posible la coexistencia de múltiples nacionalidades dentro del territorio de un Estado y evitar el *status* permanente de minoría de un grupo concreto convirtiéndolo en mayoría en su territorio. El problema surge cuando esta medida convierte a otro grupo en una minoría permanente dentro del territorio autónomo, como frecuentemente sucede. Este caso es muy posible que se dé en la mayoría de los Estados multinacionales, ya que siglos de coexistencia, migraciones internas, asimilación a la cultura dominante, pérdida de identidad cultural de importantes sectores de la población y la ventaja de lenguas más universales pueden muy bien haber destruido la homogeneidad cultural de estas entidades menores.

Por otra parte, el proceso de rápido desarrollo económico, la industrialización y las diferencias en natalidad entre las regiones más y menos desarrolladas producirán migraciones internas a gran escala desde las partes menos desarrolladas del país a las más desarrolladas, reduciendo todavía más la homogeneidad de las entidades subordinadas. Esto inevitablemente significa que en toda entidad a la que se le conceda autonomía existirán minorías permanentes que sentirán sobre su status lo mismo que sentía la anterior minoría en la entidad política nacional. El proceso democrático con sus libertades no puede garantizar, *de iure* o *de facto,* los derechos de esta minoría contra una discriminación sutil y esfuerzos para asimilarla. Si la mayoría está decidida a aumentar la homogeneidad nacional cultural en su territorio y la minoría está decidida a retener su propia herencia cultural, un gran número de medidas van a convertirse con toda seguridad en fuente de conflicto. La prosperidad permite ciertas soluciones —la multiplicación de servicios públicos en distintas lenguas, por ejemplo—, pero en un país pobre algunas de estas soluciones no son factibles. Además, como han destacado los sociolingüistas, probablemente las lenguas tendrán distinta categoría, produciéndose una segregación de dominios lingüísticos que en último término significa una desigualdad que puede resultar intolerable para uno u otro grupo y llevará a un esfuerzo para remediar la situación por medios políticos [29]. Una minoría permanente de este tipo no tiene más recurso frente a una mayoría comprometida a conservar sus propios valores que recurrir a autoridades externas, con las consecuencias inevitables de conflictos

[29] Joshua A. Fishman, «Bilingualism with and without Diglossia: Diglossia with or without Bilingualism», *Journal of Social Issues,* 23 (1967), págs. 29-38.

políticos y constitucionales muy difíciles de resolver. Si además esta minoría puede pedir ayuda a un poder fuera del Estado, su conducta resultará especialmente amenazadora y puede muy bien llevar a acciones legales e ilegales incompatibles con una sociedad libre. La secesión, para unirse a otro Estado o para transformar la nación en Estado-nación, es la consecuencia más probable. La coexistencia de distintas poblaciones dentro del mismo territorio es muy posible, sin embargo, que deje al nuevo Estado la misma herencia.

Es claro que la democracia no da una respuesta fácil a la cuestión de bajo qué condiciones la secesión es legítima, inevitable y viable. ¿Quién tiene que definir los límites territoriales de la entidad que se separa, qué clase de mayoría se precisa y qué garantías van a concederse a las nuevas minorías? Algunas veces la historia define fronteras dentro de las cuales el proceso de toma de decisiones puede tener lugar, pero estas fronteras históricas a menudo no tienen nada que ver con las fronteras culturales y lingüísticas y los sentimientos de identidad que se han ido creando a lo largo del tiempo. Cuáles han de ser las entidades territoriales en las que una mayoría pueda optar por la secesión es una cuestión abierta. ¿Han de ser la región, las provincias, los municipios o incluso los barrios? Mientras más grande sea la entidad, mayor será el número de minorías que se sentirán tentadas a separarse del nuevo Estado; mientras más pequeña sea la entidad empleada al tomar la decisión democráticamente, menos probable será que este nuevo estado sea viable en términos de límites geográficos, recursos económicos, comunicaciones e identidad histórica. ¿Qué hacer con los enclaves geográficos en medio del nuevo estado o en sus grandes y heterogéneas ciudades que han resultado de la asimilación y/o de las migraciones internas? Una respuesta ha sido la expulsión o el intercambio de poblaciones que se llevó a cabo en una escala masiva después de guerras de conquista y derrota en la Europa del este y entre Grecia y Turquía después de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, con raras excepciones, estos traslados se realizaron sin consultar a la gente afectada sobre si deseaban irse o permanecer donde siempre habían vivido. No parece muy democrático imponer tal decisión por la fuerza, aunque parezca legítimo obligar a la gente a elegir. La realidad de las economías en proceso de desarrollo no es probable, sin embargo, que permita traslados a gran escala como solución permanente, y el compromiso a mantener la igualdad de lenguas y culturas no es probable que permita una política de discriminación a favor de la asimilación.

En un mundo de nacionalismos no hay soluciones fáciles, y quizá no hay ninguna solución a estos dilemas dentro del contexto de una sociedad liberal. Esto explica la inestabilidad de las democracias en

estados multinacionales [30]. Explica también la posibilidad de que uno u otro grupo, para proteger sus intereses, recurra a la intervención exterior, a una solución autoritaria, o en el mejor de los casos a la coordinación de entidades multinacionales por una élite identificada con una unidad política mayor y que no responda a las exigencias nacionalistas de la gente. Cualquiera de estas posibles respuestas a los problemas de un estado multinacional significa el fin de la democracia, si la democracia quiere decir gobierno de una mayoría con respeto hacia los derechos de la minoría y oportunidades para ésta para participar en el proceso de toda de decisiones.

Incluso cuando los sentimientos nacionalistas de la mayoría no favorezcan estas soluciones exclusivistas y en último término secesionistas, el problema está muy lejos de ser fácil de manejar dentro del marco de un estado democrático multinacional. En un Estado de este tipo, aun cuando cuente con el apoyo de mayorías tanto en las entidades subordinadas como en la unidad política superior, que puedan llegar a compromisos razonables, es muy probable que haya minorías numerosas que pongan en duda, algunas veces con violencia, toda solución que no sea la independencia absoluta. Es posible que haya otras minorías dispuestas a mantener la unidad más grande como un Estado o a dedicarse a la creación de una nación mediante la asimilación o incluso la fuerza. Desgraciadamente, cuando estas minorías extremistas son reprimidas por una u otra entidad política, encontrarán diversos grados de apoyo incluso entre aquellos opuestos a soluciones maximalistas, especialmente cuando la hostilidad se extiende también a ellos. Las relaciones entre una minoría secesionista ultranacionalista y movimientos nacionalistas moderados, por una parte, y, por otra, entre partidos dispuestos a un compromiso en el centro y los extremistas partidarios de la unidad a ultranza en el centro suponen una grave carga para un estado democrático. Para los secesionistas y las minorías extremistas partidarias de la unidad nacional los moderados de la periferia y del centro son un blanco fácil, y sus intentos de buscar soluciones de compromiso serán considerados ilegítimos, si no como una traición, por los extremistas. Esta interacción puede complicarse todavía más cuando cualquiera de los cuatro grupos a los que nos hemos referido se divide por otras razones como clase o religión-secularización, divisiones que pueden darse en países

[30] Véase Savard y Vigneault, *Les états multilingues,* con varios ensayos de importancia para el tema. Hay una notable excepción: Suiza. Véase Jürg Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule Conflict Resolution in Switzerland* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1974). Otras excepciones son Bélgica, Canadá, posiblemente la India y hasta hace unos años el Líbano.

económicamente avanzados. En este caso, la cooperación sobre el problema nacional entre los moderados del centro y los de la periferia, que en otros temas tienen posturas opuestas, se hace más difícil y la tentación de colaborar con los moderados, e incluso los extremistas, en la oposición en una u otra entidad, aumenta. Esto sería perfectamente natural en partidos políticos democráticos, pero adquiere un significado distinto cuando un gobierno nacionalista regional de un matiz político se alía con una oposición en el centro o el gobierno central se alía con una oposición regional apoyando sus exigencias frente al gobierno regional. En este contexto conflictos normales de intereses e ideología adquieren una intensidad y significación adicional al interpretarse como amenazas secesionistas o como un esfuerzo para minar la autonomía regional. Las tensiones pueden estallar y conflictos normales constitucionales pueden ser percibidos como amenazas al régimen, si no al Estado. En este contexto, los mecanismos democráticos normales de decisión por mayorías cambiantes no gozarán, probablemente, de una especial legitimidad.

Si añadimos llamamientos a los países vecinos que ven con simpatía los nacionalismos periféricos por sus propias razones —afinidad lingüística o étnica, o sencillamente pura política—, la inestabilidad es muy posible que aumente y la predisposición a tomar medidas represivas contra minorías percibidas como semi o desleales se verá reforzada. Estas medidas intensificarán la tensión. La presencia de poblaciones mixtas con lealtades divididas complica el panorama todavía más. La defensa de sus intereses y su manipulación por el gobierno central ofrece una oportunidad para desafiar a los representantes democráticos del gobierno y de los partidos regionales.

No es extraño, por tanto, que pocos estados multinacionales hayan sido democracias estables. Esto, sumado a otros factores, explica la falta de consolidación de las democracias de la Europa del este y los Balcanes en los años entre las dos guerras mundiales y de muchos de los países del Tercer Mundo, excepto Iberoamérica después de la independencia.

En el caso de la República española los conflictos de clase, religiosos e ideológicos indudablemente fueron decisivos, pero no cabe duda de que los conflictos entre los nacionalismos catalán y vasco y el centralismo españolista, sobre el Estatuto Catalán y entre la Generalitat y el gobierno central en 1934, contribuyeron a la crisis. No olvidemos la frase de Calvo Sotelo de que prefería una España roja a una España rota y el eslogan de la lucha contra los «rojos separatistas» del franquismo.

En Alemania las tensiones creadas por el particularismo bávaro entre el gobierno de Munich y el del Reich y la división entre el

Zentrum y el Partido Popular Bávaro (BVP) también contribuyeron a la crisis de la República de Weimar, aunque no a la caída del régimen. Entre las democracias más estables fue en Checoslovaquia donde la democracia sufrió más por los conflictos de nacionalidades al apoyar la minoría alemana de los Sudetes en gran medida a los nazis abandonando a los partidos democráticos alemanes a los que había votado anteriormente y al aprovechar la minoría eslovaca la crisis del Estado para lograr la autonomía y finalmente la independencia de manos de Hitler.

No tenemos que destacar aquí cómo los conflictos entre protestantes y católicos en Ulster, entre griegos y turcos en Chipre, entre los grupos étnico-religiosos en el Líbano, Nigeria y muchos países africanos y asiáticos han contribuido a la destrucción de la democracia o de incipientes democracias en la era poscolonial.

Crisis, el sistema de partidos democráticos y formación de gobierno

La incapacidad de las fuerzas que apoyan al régimen para encontrar soluciones a problemas acuciantes cuando se enfrentan con oposiciones desleales y un aumento de violencia se refleja en la inestabilidad gubernamental y las dificultades crecientes para formar coaliciones, en el fraccionamiento y subsiguiente fragmentación de los partidos y en movimientos del electorado hacia los extremos. Estos tres procesos tienden a estar entrelazados y se refuerzan mutuamente y por tanto, la actuación de los líderes del régimen para prevenirlos puede ser un paso esencial en el proceso de reequilibramiento frente a una crisis.

Los tres procesos a menudo inauguran una nueva fase, caracterizada por pérdida de poder y transferencia de la autoridad a elementos no democráticos de la constitución. Esto es resultado de la abdicación de los líderes democráticos de sus responsabilidades y su dependencia creciente en el apoyo de estructuras estatales que son más permanentes o menos inmediatamente dependientes del electorado. Finalmente, la secuencia de acontecimientos puede llevar a una reducción del campo político y a la creciente influencia de grupos pequeños y mal definidos. En estas últimas fases distintas fuerzas políticas empiezan a considerar la posibilidad de cooptar a las oposiciones desleales, ya que no son capaces o no están dispuestas a aislarlas y reprimirlas.

Los alemanes incluso inventaron un término para definir estos intentos: *Zähmungskonzept*, concepciones de domesticación. Estos intentos de cooptación de un contrario bien organizado, que a menudo

controla la calle, lleva inevitablemente a la oposición a «pedir más y más». En este caso la declaración de Clemenceau «Cada hombre o cada poder cuya acción consiste únicamente en claudicar puede sólo terminar en autodestrucción. Todo lo que vive resiste...» es especialmente acertada [31]. Lo que se percibía como contención lleva al aplacamiento y finalmente a la rendición. De Felice tiene varios ejemplos de este proceso de negociación, generalmente encubierta y a través de intermediarios [32]. Esta negociación se basaba en la convicción creciente entre la élite de que «*Contra il fascismo oggi non se governa*». La oposición desleal percibía estos esfuerzos a veces como peligrosos cuando consideraba a la otra parte capaz de reafirmar su autoridad, como fue el caso de Giolitti en Italia. En Alemania tenemos los intentos de Brüning y Schleicher, y finalmente la «cooptación» de Hitler por Von Papen que convirtió al Führer en canciller y dueño de Alemania. En estos intentos de cooptación es característico de la oposición desleal negociar en un principio sólo por una parcela pequeña de poder, quizá unos cuantos ministerios; pero al retraerse los partidos del régimen de una posición de fuerza y resistencia a sus exigencias, la oposición desleal las aumenta. En el caso de la Marcha sobre Roma, las exigencias escalaron desde algunos puestos en el gobierno a la Presidencia. No olvidemos que en el primer gobierno de Mussolini los fascistas tenían sólo seis de las dieciséis carteras, o que Hitler y los otros tres miembros de gobierno nazis estaban rodeados por ocho conservadores además de Von Papen como vicecanciller. También es significativo las carteras solicitadas. Si se transfieren a la oposición las que controlan la policía y las fuerzas armadas (y hoy los medios de comunicación), la defensa de la democracia se hace imposible. Por otra parte, como Salandra observa en sus memorias sobre las negociaciones con Mussolini, cuando la oposición controla la violencia en la calle y su líder no entra en el gobierno, la entrada en el gobierno de algunos ministros y la exclusión del Ministerio del Interior hubiera dejado al gobierno en una posición débil [33].

En la fase de pérdida de poder y en que se considera la posibilidad de una cooptación, incluso los partidos que apoyan al régimen comienzan a actuar frente a éste con una semilealtad. Esta secuencia de acontecimientos que hemos descrito no es inevitable, pero cada vez es más probable; representa un plano inclinado, una disminución de alternativas, un proceso de embudo que en último término tiene

[31] Citado por Eckstein, «Etiology of International Wars», pág. 157.
[32] De Felice, *Mussolini il fascista,* vol. 1, págs. 255-60, 282-85, 300-305 y 345-46.
[33] *Idem,* pág. 346.

que resolverse por un cambio de régimen o, en el mejor de los casos, una solución dentro del régimen.

Vamos a centrarnos en las consecuencias más inmediatas de la crisis para el sistema de partidos y su capacidad para producir gobiernos estables y eficaces, y por consiguiente para retener la lealtad de un sector suficientemente grande del electorado.

Los problemas que encajan en nuestra definición de insolubles ponen al gobierno a la defensiva. Los debates parlamentarios exigen una atención creciente, mientras que otros asuntos se van postergando. Los miembros más responsables de las medidas que fracasan probablemente dimitirán. Las tensiones latentes dentro y entre los partidos del gobierno se hacen explícitas y se produce una reorganización del consejo de ministros. Los problemas pueden ser más serios y visibles en el caso de gobiernos con coaliciones de múltiples partidos. Algunos miembros, en especial partidos menores en los extremos del espectro dentro de la coalición, empiezan a reconsiderar sus compromisos y a explorar coaliciones alternativas o una retirada temporal de las responsabilidades del gobierno. Lo mismo puede suceder a cualquiera de los partidos mayores si sus intereses y expectativas se vieran afectadas negativamente. La preocupación por las consecuencias electorales de continuar en el gobierno puede llevar a estos partidos a retirarse de toda responsabilidad gubernamental directa. En los casos en que el jefe del Estado tiene poder constitucional para disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones, tiene que elegir entre un gobierno basado en nuevas coaliciones, un gobierno de minoría con una eficacia disminuida o la disolución.

Lo descrito es el proceso normal en democracias parlamentarias y el resultado puede muy bien ser un reagrupamiento de fuerzas dentro del espectro de partidos democráticos, como ha sucedido tan frecuentemente en la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas y en la Italia de la posguerra. La existencia de una auténtica fuerza política en el centro con *Koalitionsfähigkeit,* capacidad de coalición, a ambos lados del espectro y suficiente fuerza parlamentaria, puede hacer que el sistema funcione incluso durante mucho tiempo. Puede llevar, sin embargo, a una eficacia limitada del sistema y a la erosión interna del partido dominante del centro [34].

[34] Este es un tema central en Sartori, «European Political Parties», páginas 137-76, donde analiza las dinámicas de tales sistemas de partido. Los datos electorales de Alemania después de 1928, de Austria y España en 1936 y de Italia desde 1948 confirman su análisis. (Algunos observadores sin embargo quieren interpretar de distinta manera los datos italianos, considerando no los partidos, sino la distancia entre ellos —concretamente el PCI— y el centro en términos de ideología, decisiones políticas y la percepción del electorado.)

Por muchas razones, la imposibilidad de estas soluciones en sistemas de multipartido muy fragmentados y centrífugos sin elecciones en fechas fijas lleva a la disolución y a la transferencia de las decisiones al electorado. En las sociedades donde los partidos han penetrado todo el electorado y han creado subculturas que permiten sólo cambios menores de votantes independientes y donde el consenso en que ciertos partidos extremistas constituyen una oposición desleal y tienen que permanecer aislados es grande, el resultado puede no ser muy distinto del de las elecciones anteriores a la crisis. En estas situaciones los votantes comprenden que no hay una auténtica alternativa, y la preferencia por partidos democráticos se basa más en el rechazo de los extremos que en los éxitos de los partidos que apoyan al régimen. Los cambios más o menos importantes y las nuevas alianzas pueden permitir que el sistema siga funcionando. La situación cambia decisivamente, sin embargo, cuando las oposiciones desleales obtienen resultados electorales considerables. Los partidos del sistema podrían entonces considerar quedarse fuera del gobierno para poder competir mejor con la oposición desleal y sentirse con libertad para unirse a la oposición de la debilitada coalición gubernamental.

Si el ciclo descrito se repite varias veces en una sucesión relativamente rápida, sin un esfuerzo para reequilibrar las cosas mediante la formación de una coalición que apoyara al régimen a nivel de gobierno o electoral, puede producirse una pérdida de eficacia y, finalmente de legitimidad del régimen. Los últimos tres años de la República de Weimar son un ejemplo de este proceso, aunque el éxito electoral de Hindenburg basado en el apoyo de los partidos democráticos frente a los candidatos extremistas indicaba un cierto potencial para conseguir un nuevo equilibrio. Un buen ejemplo de la respuesta contraria a lo que podría haberse convertido en una crisis del régimen es el de Bélgica en 1936, cuando los partidos agrupados detrás de Van Zeeland en una elección suplementaria causaron un retroceso electoral al partido fascista Rex [35].

[35] En mayo de 1935 el partido Rex había conseguido el 11,5 por 100 del voto y su líder, enardecido por los mítines de masas, forzó una elección en Bruselas que esperaba fuera plebiscitaria, ordenando a uno de los diputados rexistas que dimitiera. Esto forzó una elección complementaria. Los partidos democráticos —católicos, liberales y socialistas—, comprendiendo que su división podía ser fatal, se pusieron de acuerdo en un candidato único: el primer ministro. El voto por tanto era a favor o en contra del régimen. Todo el mundo, incluido el cardenal arzobispo de Malinas, se movilizó para condenar el movimiento. El 19 de abril de 1937, 175.000 votos fueron para Van Zeeland y 69.000 para Degrelle, incluyendo los del UNV de los nacionalistas flamencos. El Rex no se recobró de la derrota que la unidad de los partidos democráticos le había causado.

Las causas del multipartidismo extremo con tendencias centrífugas han sido objeto de numerosos estudios. La complejidad de la estructura social y las múltiples divisiones que se producen, así como la persistencia de tradiciones ideológicas y las consecuencias divisivas de la política ideológica son los principales factores. Un sistema electoral débil, especialmente uno con representación proporcional pura no ejerce presión sobre los votantes, y en el caso de un sistema de partidos débil fomenta la persistencia de la fragmentación. En el caso de un sistema multipartido fragmentado y polarizado con una ley electoral que no recompensa los esfuerzos de cooperación de los partidos del sistema, sino que fomenta la competencia entre ellos, e incluso la cooperación parcial con las oposiciones desleales, la convocatoria de nuevas elecciones probablemente no será una gran ayuda para resolver la crisis. La competencia electoral pondrá de manifiesto las diferencias de intereses y los compromisos ideológicos de los partidos que apoyan al régimen, haciendo su colaboración posterior todavía más difícil. Por otra parte, al culpar al régimen más bien que a un partido en particular, y al ofrecer soluciones simples que nunca se les exigirá poner en práctica, los partidos antisistema pueden beneficiarse del descontento del electorado y hacer todavía más ingobernable el sistema. Por último, pueden conseguir una mayoría negativa que hace casi imposible un gobierno parlamentario basado en un principio mayoritario, y pueden conseguir que los gobiernos dependan de la confianza de poderes extraparlamentarios. Todos los datos llevan a la conclusión de que en una situación de crisis los partidos democráticos están sujetos a tensiones muy especiales que conducen a la fragmentación, a la retirada de toda responsabilidad y al veto mutuo.

La fragmentación puede ponerse de manifiesto al surgir distintas facciones dentro de los partidos, visibles en los congresos de partido, que a su vez llevan a divisiones sucesivas que aumentan el número de partidos. Las decisiones necesarias en una situación de crisis ponen de manifiesto las divisorias latentes basadas en ideología y en vínculos con grupos de intereses, así como de personalidades. Las crisis imponen decisiones en contradicción con los compromisos ideológicos de los partidos y sacrificios a los grupos de intereses ligados a ellos, dando motivo a luchas entre los líderes. La incertidumbre sobre la reacción de un electorado descontento fomenta este tipo de respuestas, así como la competencia con los partidos próximos, y crea entre los líderes expectativas de formar coaliciones alternativas. Aunque esto produce una fluidez que puede permitir solucionar consecutivamente los problemas tratándolos separadamente con coaliciones cambiantes (como fue el caso de la Cuarta República en Francia), crea también en la opinión pública una imagen de inestabilidad, de falta de princi-

pios, de dependencia de los partidos de los grupos de intereses, de oportunismo y de lucha entre los líderes por el poder personal.

Acontecimientos que bajo circunstancias normales tendrían un impacto limitado sirven para cristalizar estas tensiones en situaciones de crisis. Entre otros, la historia señala la importancia de los problemas de orden público y la respuesta indecisa o excesiva a estos problemas por parte de los agentes del gobierno, y de los cuales se hace responsable a sus líderes; escándalos financieros o personales que afectan la imagen de los partidos y líderes; temas muy cargados, como la amnistía o ejecución de sentencias, especialmente sentencias de muerte por crímenes políticos, y los complejos problemas que crea la división de poder entre el ejecutivo, la legislatura y el poder judicial —en sistemas parlamentarios, la relación con el presidente o rey. Estos problemas en sí y por sí mismos pueden no ser insolubles en el sentido que nosotros damos a esta palabra, pero crean un escenario dramático para la retórica política y la indignación moral que es muy posible que divida a la clase política. A ellos podemos añadir las sospechas que suscitan las alianzas entre líderes o partidos con fuerzas o instituciones que pueden interferir con el proceso político, frecuentemente llamadas poderes indirectos, como la Iglesia, el Vaticano, la masonería, el mundo de la gran empresa, la alta finanza y los poderes extranjeros.

Algunos lectores se sorprenderán de que nuestro análisis no trate de la intervención extranjera —abierta o clandestina— en el proceso de derrumbamiento de un régimen, especialmente considerando la atención que se ha prestado a este factor en los casos de Grecia y Chile. Como respuesta a esta crítica podríamos decir que sin un proceso interno que llevara a la crisis de un régimen, estas intervenciones —sin llegar a la invasión militar— no tendrían lugar, y mucho menos éxito, en Estados-nación establecidos. Pueden contribuir hasta cierto punto al resultado final, pero no son la causa de la crisis, y probablemente no son el factor principal en el proceso. Por otra parte, los casos clásicos, como la llegada al poder del fascismo, la caída de la República de Weimar e incluso los sucesos que llevaron al levantamiento militar en España en 1936 (no la prolongada guerra civil) no estaban relacionados con ninguna intervención exterior.

Abdicación de autenticidad democrática

Una de las consecuencias frecuentes de la pérdida de cohesión entre los partidos que participan en coaliciones que apoyan al régimen es el esfuerzo para eliminar temas muy conflictivos del campo

de la política de partido, transformándolos en asuntos legales o técnicos. El fin es ganar tiempo, ya que las soluciones legales son notoriamente lentas. Típicamente surgen cuestiones de constitucionalidad sobre ciertas leyes y decisiones, y los asuntos pasan al Tribunal Constitucional. La legitimidad de dejar que sea el poder judicial el que tome decisiones esencialmente políticas en una democracia es siempre dudosa, y en los países en los que los órganos de tipo judicial son de creación reciente, sus decisiones es aún menos probable que sean consideradas vinculantes.

Otro procedimiento es el sustituir a los representantes de los partidos por expertos y altos funcionarios en cargos políticamente comprometidos, escudándose tras la naturaleza técnica de las decisiones. La política económica puede dejarse en manos de un director de un banco central supuestamente apolítico, asignándose cada vez más puestos en el gobierno a ministros no pertenecientes a ningún partido o a funcionarios, lo que permite a los políticos y a los partidos eludir la responsabilidad. Los miembros de los partidos pueden participar en el gobierno como individuos, sin el mandato de sus partidos, que por tanto no están obligados a apoyar sus iniciativas. Los líderes más destacados de los partidos se niegan a aceptar el cargo de primer ministro o a ayudar a formar gobiernos de coalición. Delegan sus responsabilidades en líderes de segunda fila que se supone están dispuestos a secundarles, generalmente sin autoridad o prestigio propio, y a veces con una limitada capacidad. El gobierno de Facta, que por su debilidad y al bloquear otras altertivas fue muy bien recibido por los fascistas, es un buen ejemplo. El propio Facta no tenía gran interés en asumir la carga del puesto y se consideraba un sustituto de Giolitti, que esperaba el momento oportuno para volver al poder. Schleicher y Von Papen antes del *Marchtergreifung* también eran este tipo de líderes, como lo fueron asimismo varios de los jefes de gobierno y ministros impuestos por Alcalá Zamora entre 1933 y 1936 y Casares Quiroga, presidente del gobierno después de la elección de Azaña a la presidencia de la República. Las ambiguas relaciones entre estos líderes de segunda fila y los hombres que les han cedido temporalmente sus puestos, sus dificultades para comunicarse, más sus propias ambiciones fomentadas por otros líderes, complica todavía más el proceso político. El resultado es la disminución de autenticidad de las instituciones democráticas, especialmente el poder y responsabilidad del Parlamento.

En estas situaciones la influencia del jefe del Estado, sea presidente o rey, aumenta. Se sentirá tentado a usar su propio criterio, lo que llevará a una mayor inestabilidad en el gobierno y frecuentemente a la convocatoria de nuevas elecciones. La influencia creciente del

jefe de Estado, el poder judicial, los altos funcionarios y algunas veces los altos mandos de las fuerzas armadas representa una transferencia del poder de manos del liderazgo democráticamente responsable —transferencia a lo que Carl Schmitt llama los poderes neutrales: fuentes de autoridad no pertenecientes a ningún partido y por encima de los partidos— y con ella la desnaturalización y pérdida de sustancia del proceso democrático [36].

En sociedades donde las instituciones importantes —especialmente el ejército, pero también los funcionarios y otros grupos— se sienten muy identificadas con un centro de autoridad continuo definido como el «Estado» y distinto de los partidos, estos cambios justifican tendencias autoritarias. Rainer Lepsius ha mostrado cómo la posibilidad de interpretar el artículo 48 de la Constitución de Weimar de una manera amplia facilitó la abdicación de responsabilidad de los partidos democráticos principales, creó el «juego imposible» de gobiernos presidenciales y la legislación de urgencia y por decreto y fomentó las tendencias ideológicas hacia un gobierno antidemocrático, autoritario y burocrático consistente con la tradición anterior a 1918. En Alemania esta solución demostró ser demasiado inestable para resistir a una oposición desleal dinámica dirigida por una figura carismática capaz de agrupar un amplio apoyo para una revolución silenciosa en 1933.

Una transición excepcional a un gobierno autoritario se produjo en Estonia y Letonia en los años treinta. Se trataba de dos de las más pequeñas democracias de Europa, nacidas en 1918 en la frontera con la Unión Soviética, próximas culturalmente a Finlandia y orientadas al occidente. Ambas habían conseguido unas estructuras sociales relativamente homogéneas tras el éxito de unas reformas agrarias que redujeron la radicalización inicial a raíz de la Revolución Rusa [37]

[36] Partiendo de una compleja tradición en teoría constitucional (asociada principalmente al nombre de Benjamin Constant), Carl Schmitt en su influyente *Der Hüter der Vergassung* (Tubingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], 1931) desarrolló la idea del poder neutral (*neutrale Gewalt*) y su «independencia» de un «estado de partidos» pluralista (págs. 132-59). Véase también su «Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen» (octubre 1929), editado de nuevo en *Positionen und Begriffe in Kampf mit Weimar-Genf-Versailles: 1923-1939* (Hamburgo: Hanseatische Verlagsanstalt, 1940), págs. 120-32, y «Übersicht über die Verschiedenen Bedeutungen und Funktionen des Begriffes der innerpolitischen Neutralität des Staates» (1931), en el mismo volumen, páginas 158-61.

[37] Tönu Parming, *The Collapse of Liberal Democracy and the Rise of Authoritarianism in Estonia,* Contemporary Political Sociology Series, no. 06-010 (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1975); Georg von Rauch, «Zur Krise des Parlamentarismus in Estland und Lettland in den 30er Jahren», en *Krise des Parlamentarismus in Ostmitteleuropa zwischen den beiden Welkriegen,* dirigido por

No fueron los contestatarios de la extrema derecha o de la extrema izquierda los que interrumpieron el funcionamiento normal de las instituciones democráticas, ni fueron las fuerzas armadas. Fueron los líderes democráticamente elegidos: el presidente Päts en Estonia y el presidente Ulmanis en Letonia. Parecía haber dos alternativas principales: una, la inestabilidad dentro de un marco democrático debida a la presencia de importantes movimientos fascistas y la inestabilidad gubernamental debida a un gran número de pequeños partidos (multiplicados, especialmente en Letonia, por todos aquellos representantes de minorías étnicas y por la representación proporcional), así como al impacto de la crisis económica mundial; la otra, un autoritarismo con raíces fuera del marco político establecido, que probablemente hubiera terminado en un régimen fascista. Los líderes de los partidos democráticos, haciendo uso del prestigio que habían alcanzado durante la guerra por la independencia, superaron la amenaza que suponía una derecha no parlamentaria estableciendo un orden autoritario con el fin de evitarla. El último gobierno democrático, mediante un incruento golpe de estado de palacio, encabezó la autoliquidación de la democracia en 1934.

Un caso especial de abdicación y pérdida de autenticidad democrática, que algunas veces se produce en un esfuerzo por reequilibrar un sistema en crisis, es el intento de líderes políticos de conseguir el apoyo del mando militar ofreciendo puestos en el gobierno o incluso el de primer ministro a militares destacados. Es una manera de pedir un explícito voto de confianza, pero indica que la lealtad normal e implícita de las fuerzas armadas está en duda. Esto lleva inevitablemente a un aumento de politización del cuerpo de oficiales y en último término le forzará a decidir si está dispuesto a seguir apoyando al régimen de la misma forma que un partido presta su apoyo a través de la participación de sus ministros en una coalición. Todo esto aumentará las divisiones ideológicas internas en el cuerpo de oficiales y por último forzará una decisión sobre la legitimidad del gobierno y quizá del régimen.

La decisión de Salvador Allende de persuadir a tres jefes de las fuerzas armadas para que entraran a formar parte del gobierno como respuesta a la crisis de abastecimiento y la primera huelga de camioneros es un buen ejemplo. Definieron su participación como no polí-

---

Hans-Erich Volkmann (Marburg/Lahn: J. G. Herder Institut, 1967), págs. 135-55; y Jürgen von Hehn, *Lettland zwischen Demokratie und Diktatur,* Jahrbücher für die Geschichte Osteuropas, Supplement 3 (Munich: Isar Verlag, 1957). Para una historia de estas pequeñas y breves democracias europeas, véase Georg von Rauch, *The Baltic States: The Years of Independence. Estonia, Latvia, Lithuania, 1917-1940* (Londres: C. Hurst, 1974).

tica, destinada meramente a calmar la situación y a garantizar unas elecciones al Congreso honestas. El general Prats insistió en que su presencia era sólo temporal, ya que pensaba que era «peligroso para las fuerzas armadas aparecer vinculadas a un gobierno en el que las ideologías están tan definidas». Una mayoría de oficiales era contraria a este papel político, que sentía comprometía su carácter profesional.

Uno de los signos de crisis de un régimen y en última instancia uno de los factores contribuyentes a su caída es la tendencia del liderazgo militar a tomar una postura «de estar a la espera», a identificarse públicamente con el «Estado» o la «nación» y a evitar comprometerse con el régimen. Esta fue la postura de Von Seeckt y de muchos de los altos oficiales españoles, Franco incluido. Esto les permitía no enfrentarse con sus colegas más politizados, con los que no estaban en completo desacuerdo, y tratar de mantener una apariencia de unidad en las fuerzas armadas bajo el manto de la neutralidad. Tal postura a la larga resultaba insostenible y los oficiales jóvenes sentían cada vez más que en una sociedad polarizada tenían que tomar partido. Un ejército como el italiano, que frente al asalto fascista al poder «cumpliría con su deber, pero preferiría no tener que hacerlo», es obvio que limita la capacidad de tomar decisiones del liderazgo político cuando tiene que hacer frente a la violencia política. Ningún régimen puede permitir a los oficiales o incluso a ex oficiales tener cualquier tipo de relación con grupos políticos paramilitares.

Todos estos procesos son más probables en situaciones de crisis, pero en nuestra opinión no son inevitables. Se recurre generalmente a ellos como medida temporal, como acción retardadora, sin completa conciencia de sus implicaciones a largo plazo. Líderes de partidos democráticos dispuestos a formular una línea política y a enfrentar a sus seguidores con alternativas reales, a exigir obediencia y plantear el voto de confianza, hacer frente a intereses poderosos incluso dentro de sus propios votantes y a superar rigideces ideológicas y enemistades personales, pueden ganar una amplia base de apoyo público. Incluso en este punto el proceso de pérdida de autenticidad de la democracia es a menudo una cuestión de fallo del liderazgo.

Excursus sobre democracias presidenciales y parlamentarias

La especial atención que prestamos al papel de los poderes «neutros», basada no sólo en los papeles del rey Víctor Emmanuel y de Hindenburg, sino también de Shinfrud en Finlandia y Coty en Francia, se apoya en la experiencia europea. Al releer nuestro análisis ob-

servamos que existe una diferencia obvia entre regímenes parlamentarios o semiparlamentarios, como la República de Weimar, y sistemas presidenciales, como los Estados Unidos y las repúblicas iberoamericanas. Los presidentes elegidos por elección directa, con su propia legitimidad democrática y fuertes poderes ejecutivos, libres para nombrar un gobierno que no requiere un voto de confianza del poder legislativo, ocupan, como es obvio, una posición totalmente distinta en el sistema político. En cierto sentido, el *Reichspräsident* en la Constitución de Weimar y el actual presidente francés ocupan una posición híbrida intermedia.

Impresionados por la estabilidad de la paradigmática democracia presidencialista en los Estados Unidos y las periódicas crisis y críticas del parlamentarismo, los estudiosos no se han planteado la relación entre estos dos tipos constitucionales principales de democracia y la estabilidad política. La identificación casi indiscutida con el presidencialismo en la tradición constitucional iberoamericana y el más reciente predominio de análisis sociológicos «behavioristas» de la política de Iberoamérica ha llevado a un olvido casi total del papel del presidencialismo en la inestabilidad política al sur de Río Grande. La literatura anterior, en especial, está llena de referencias al «caudillismo», «personalismo» y «continuismo», pero estos fenómenos están interpretados en términos históricos y culturales más bien que relacionados con las estructuras y los condicionamientos institucionales. La tradición cultural hispana, la imagen negativa del parlamentarismo europeo, especialmente francés, que tienen los intelectuales de habla hispana y su admiración, durante mucho tiempo, por la Constitución de los Estados Unidos no fomentaba interrogantes sobre las virtudes del presidencialismo. Por otra parte, los americanos, satisfechos en general con su Constitución, no era probable que atribuyeran culpa alguna en las periódicas crisis de la mayoría de los regímenes presidencialistas (que son iberoamericanos o africanos) a la institución de la presidencia.

Sin embargo, al revisar los casos incluidos en nuestro estudio surge una pregunta: ¿tiene el presidencialismo algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas? La pregunta surgió en parte por una comparación —sin duda muy superficial— entre Italia y Argentina. En ambos países encontramos partidos antisistema, los comunistas y los peronistas, con proporciones relativamente parecidas de votos (por lo menos en los años que siguieron a la caída de Perón). Ambos vinculados a sindicatos poderosos y grandes sectores de la sociedad, y el *establishment* desconfía de ellos; pero las consecuencias de su presencia han sido muy distintas. Sería demasiado decir que la distancia ideológica entre los peronistas y

otros partidos y grupos sociales era mayor (por lo menos hasta recientemente) que la distancia entre el PCI y los demócratas cristianos o los liberales, por no decir nada de los neofascistas. Al leer la descripción de Guillermo O'Donnell del «juego imposible», especialmente en el período de Frondizi, podría uno preguntarse: ¿por qué el juego político italiano ha sido menos «imposible»?

Como respuesta podríamos considerar las hipótesis siguientes. El «juego» electoral presidencial tiene un carácter de cero-suma, en tanto que un sistema parlamentario ofrece la posibilidad de dividir los resultados. Las elecciones parlamentarias presentan muchas opciones: formación de gobiernos de coalición, cooperación entre gobiernos y oposición en el proceso legislativo, abierta o encubiertamente, y el potencial para los partidos en la oposición para ganar votos en sucesivas elecciones (especialmente en sistemas de multipartido centrífugos). Esto reduce la frustración del que pierde, crea esperanzas para el futuro y a menudo permite una cierta participación en el poder al que pierde. En un sistema presidencial en el que el que gana una pluralidad del 33,1 por 100 gana el control del poder ejecutivo por un período fijo de tiempo y dispone con relativa libertad del poder para nombrar todos los altos cargos, introducir legislación y vetar las propuestas de las cámaras, es muy posible que la oposición se sienta impotente e incluso exasperada. Una oposición que durante las elecciones estaba dividida tiene muchas razones para unirse después de la derrota; por su parte, los que ocupan los puestos es probable que teman ver frustradas sus ambiciones programáticas y sientan que al final de su mandato pueden muy bien enfrentarse con la derrota. Lo unipersonal del cargo, el carácter plebiscitario de la elección e incluso el contraste entre el alcance nacional de los temas discutidos en el debate presidencial y el localismo, clientelismo y posible corrupción de las elecciones legislativas son todos factores que pueden dar al presidente un sentido de poder, de tener un mandato, que es muy posible que exceda a su apoyo real, y que exacerbará su irritación cuando se enfrente con una cámara no dispuesta a responder a su liderazgo. Algunos de los factores que acabamos de mencionar no hay duda de que estaban presentes en las crisis de Brasil bajo Goulart y de Chile bajo Allende.

Pero, cabe preguntarse, ¿por qué no en los Estados Unidos? Sin embargo, no hay que olvidar la fragmentación del campo político norteamericano entre gobiernos federales y de los estados, la fuerte posición institucional del Tribunal Supremo, el prestigio del Senado y —un factor a menudo ignorado— el reclutamiento en los dos partidos de muchos cargos oficiales (incluso en el gobierno) y la formulación entre los dos partidos de ciertas medidas políticas. Es sintomá-

tico que hace algunos años la ciencia política americana se planteara la necesidad de un gobierno basado en partidos más homogéneos y disciplinados que asumieran la responsabilidad de la gestión pública como tales partidos, ya que en gran medida el sistema americano no es un «gobierno de partido».

En el caso de polarización de ideología o de intereses, el carácter cero-suma del juego presidencial sin duda introduce presiones para limitar sus consecuencias: no reelección, el intento de la cámara para vetar u obstruir el proceso de toma de decisiones, esfuerzos para utilizar los tribunales para limitar el poder del presidente, la resistencia de gobiernos de estados miembros en las federaciones (especialmente cuando tienen al frente poderosos gobernadores que han sido elegidos popularmente y pertenecen a un partido distinto), a menudo incluso las elecciones separadas de presidentes y vicepresidentes de distintos partidos y coaliciones y, finalmente, la intervención de las fuerzas armadas como «poder moderador». Todas estas medidas llevan a conflictos constitucionales que debilitan el sistema, ponen en peligro su legitimidad y frustran a los presidentes que sienten que su mandato es directo, popular y plebiscitario. (Naturalmente, este mandato es a menudo sólo una pluralidad que en un régimen parlamentario les obligaría a trabajar con la oposición o a actuar como un gobierno minoritario «tolerado».) Por otra parte, un gran sector del electorado, identificado con un presidente popular, comprendiendo poco de todas estas maniobras o batalles legales constitucionales probablemente se sentirá frustrado por los que percibe como una «minoría» identificada con intereses creados. En vista de todo esto, incluso cuando la distancia ideológica entre los que apoyan a un presidente y su oposición sea la misma o menor que la distancia entre partidos del gobierno y oposición en un sistema parlamentario, el conflicto puede ser más intenso.

Otra diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios, sean monarquías constitucionales o repúblicas, es que no existe —con excepción de los tribunales, que a menudo son débiles— un poder moderador. Un rey o un presidente en Europa puede responder a un cambio en la constelación de fuerzas políticas en el Parlamento; el poder de disolución o su amenaza puede llevar a una reestructuración del gobierno en una situación crítica, y el líder de un gobierno que ha fracasado puede, generalmente, ser reemplazado con su cooperación. Un presidente, por el contrario, es elegido para un período de tiempo fijo, y su destitución supone una crisis constitucional. Esto explica, en parte, por qué los militares frecuentemente asumen la función «moderadora». A menudo se ven alentados por una opo-

sición frustrada y se sienten «legitimados» por normas constitucionales que los convierten en los defensores de la Constitución.

Las diferencias que hemos apuntado contribuyen a entender por qué ha habido varias transiciones de democracia a gobierno no democrático en Europa que tuvieron lugar semi o pseudo constitucionalmente, y que incluso en el momento de producirse no se percibieron como una ruptura de la legitimidad democrática. No olvidemos como muchos observadores interpretaron la llegada de Mussolini al puesto de primer ministro. Un manifiesto del Partido Comunista Italiano de 28 de octubre (*L'Ordine Nuovo,* 29 de octubre) —un día antes de la llegada de Mussolini a Roma como presidente propuesto— reafirmaba la equivalencia entre la solución fascista y la democrática. Dos días más tarde *Rassegna Communista* escribía: «Negamos que la llegada al poder tenga carácter revolucionario o una remota semejanza con un golpe de estado ... Un golpe de estado desplaza a una clase dirigente y cambia las leyes fundamentales de un Estado; hasta hoy la victoria fascista ha renovado el gobierno.» Nenni, el líder socialista, recordando, en 1964 escribió: «Todo el mundo en Italia coincidía en no tomar al fascismo en serio.»

En el caso de regímenes presidenciales, este *Machtübergabe* —como los que tuvieron lugar en Alemania y Austria al final de la Primera Guerra Mundial, los nombramientos de Mussolini y Hitler o el cambio de un gobierno laborista a un gobierno nacional bajo Mac Donald— no hubiera sido posible. Cambiar el gobierno en un régimen presidencial cuando el presidente no está dispuesto —y pocos lo están— a dejar el puesto, requiere una ruptura con las normas de elección democrática del jefe del Estado: crisis de gobierno casi por definición se convierten en crisis de régimen. Y aunque algunos politólogos puedan estar dispuestos a declarar que la intervención militar, del poder moderador, es la alternativa funcional a la realineación de una coalición parlamentaria, las dos no son equivalentes en términos de legitimidad democrática y la estabilidad y legitimación de instituciones de un gobierno democrático.

A la vista de estas consideraciones, quizá las consecuencias del juego «presidencial» frente al «parlamentario» en democracias merezcan más y más sistemáticos análisis.

Capítulo 4

EL FIN DE LA DEMOCRACIA

Pérdida de poder, vacío de poder y preparación para una transferencia de poder o un enfrentamiento

Problemas insolubles, una oposición desleal dispuesta a explotarlos para desafiar al régimen, el deterioro de autenticidad democrática entre los partidos que apoyan al régimen y la pérdida de eficacia, efectividad (especialmente frente a la violencia) y, por último, de legitimidad, llevan a una atmósfera generalizada de tensión, a una sensación de que hay que hacer algo que se refleja en un aumento de politización. Esta fase se caracteriza por la circulación de rumores, el aumento de movilización en las calles, violencia anómica y organizada, tolerancia o justificación de algunos de estos actos por algunos sectores de la sociedad y, sobre todo, un aumento de presión por parte de la oposición desleal. La predisposición a creer en conspiraciones y la rápida difusión de rumores, algunas veces fomentados por los límites impuestos a los medios de comunicación al tratar de controlar la situación, contribuyen a una incertidumbre y una imposibilidad de hacer previsiones que puede llevar a un empeoramiento de crisis económicas.

En este clima los personajes principales pueden decidir no hacer frente a los problemas básicos del gobierno, sino intentar superar la crisis política. Es típico que se haga un esfuerzo para fortalecer el poder del ejecutivo, algunas veces proponiendo enmiendas constitucionales, concediendo el estado de excepción, suspendiendo o interfi-

de una oposición desleal fomentarán sin duda estas tendencias mediante el hábil empleo de expresiones de respeto a las instituciones, especialmente promesas y garantías, y amenazas más o menos veladas para evitar que estas insituciones pongan en juego su futuro ayudando al régimen existente.

Los sectores de la población menos comprometidos políticamente empiezan a aceptar también la cooptación de la oposición desleal con la esperanza de que lleve a un gobierno más estable, a mayor eficacia y sobre todo que termine con la violencia política que sufren sin tener parte en ella. Paradójicamente, una oposición desleal que ha sido uno de los mayores responsables del clima de desorden y violencia puede aparecer en este momento como si ofreciera una oportunidad para restablecer el orden. Esto debilita la capacidad de las fuerzas prodemocráticas más militantes para movilizar a sus seguidores contra la entrada de sus enemigos en el gobierno, ya que en este punto pueden ser considerados como responsables de la violencia que puede surgir y de la guerra civil.

El descubrimiento de lo que los nazis llamarían «revolución legal» aumenta la dificultad de atraer al régimen a miembros de la oposición de cuya lealtad al sistema democrático se duda. El ofrecer carteras en el gobierno a representantes de estos partidos, lo que les permite superar el último obstáculo en el camino para conseguir una total legitimación como participantes en la política democrática, puede llevar a una escalada de exigencias reforzadas por presiones tales como manifestaciones bien organizadas de apoyo en las calles. Incluso una transferencia parcial del control de los medios represivos del Estado a las milicias de partido puede significar el comienzo del fin de la democracia.

Pero *Machtergreifung* y la consiguiente consolidación de un gobierno autoritario o totalitario no es la única amenaza para la demo-

---

los sindicatos y el SPD en Alemania, véase Erich Matthias, «Der Untergang der Sozialdemokratie 1933», en *Wom Weimar zu Hitler, 1930-1933,* dirigido por Jasper, págs. 298-301; y Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Sauer y Gerhard Schulz, *Die Nationalsozialistische Machtergreifung: Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933-34* (Colonia: Westdeutscher Verlag, 1960), págs. 175-86. Los acontecimientos alemanes en 1933 son muy sorprendentes a la vista de la experiencia italiana.

Los intereses empresariales son todavía más cautos en relación con la oposición que pueda tomar el poder. Están dispuestos a incluir a esos partidos entre aquellos a los que se da una contribución (cuyo tamaño depende de las posibilidades que tengan y de lo razonable que sean) para influir en sus posiciones o al menos para mantener abierto el contacto con sus líderes. Algunas veces la posición social de los principales hombres de negocios les permite actuar como intermediarios en la «política de las cs minúsculas» muchas veces persiguiendo «la pacificación» tan importante para el mundo empresarial.

cracia en este caso. La entrada en el gobierno de un partido al que grandes sectores de la población o instituciones clave como el ejército perciben como semileales o desleales a las instituciones, aunque no tenga intención de tomar el poder, lo más probable es que produzca una reacción «anticipada» bajo forma de una protesta revolucionaria legitimada como defensa de la democracia o un *putsch* militar preventivo. Este fue el caso de España en 1934, cuando la entrada de la CEDA en el gobierno sirvió para justificar la revolución proletaria de Asturias, el golpe secesionista del gobierno catalán de la Generalitat y la retirada de toda participación en las instituciones de los partidos burgueses liberales de izquierda. La democracia logró sobrevivir, pero había sido mortalmente herida. Hay que subrayar que los modelos políticos macrohistóricos de procesos como las tomas de poder de Mussolini y Hitler nunca se repiten de acuerdo con el mismo guión, en gran parte porque los participantes en situaciones nuevas pero parecidas probablemente tendrán en cuenta, acertada o equivocadamente, lo que consideran lecciones del pasado. Por este motivo en macrosociología no es tan fácil crear modelos como en microsociología. Sin embargo, realmente sorprende cómo algunas pautas se repiten en procesos macrosociológicos.

El modelo de la conquista legal del poder —revolución desde arriba— hace la transición del partido comunista de integración negativa a total participación en una democracia mucho más peligrosa y difícil que la de los partidos socialistas o laboristas en las primeras décadas de este siglo. La posición moral de los primeros movimientos revolucionarios no permitía a sus miembros participar en el gobierno a menos que constituyeran la mayoría democráticamente elegida. Cuando aceptaban participar era bajo el supuesto de que así podrían conseguir una mayoría en lugar de usar el poder para destruir el sistema. Hubieran rechazado como inmoral la siguiente declaración: «La Constitución establece sólo el marco del conflicto; no especifica el objetivo. Penetraremos las organizaciones legítimas y de esta forma haremos de nuestro partido el factor decisivo. Una vez que tengamos el derecho constitucional para hacerlo modelaremos naturalmente el Estado según el molde que consideremos adecuado» [8] —incluso si este modelo exige un cambio de régimen. Cuando los socialistas democráticos entraron por primera vez en un gobierno democrático no esperaban (como prueba la lectura de Harold Laski) que sus contrarios les permitieran continuar su política legalmente [9]. En muchos casos

[8] Adolf Hitler en su famoso «juramento de legalidad» en 1930 en Leipzig, en el juicio de la *Reichswehr,* cuando habló con impunidad ante los tribunales. Citado por Bracher, *Path to Dictatorship, 1918-1933,* pág. 117.

[9] Laski, *Democracy in Crisis, passim.*

cooptados sin peligro para el sistema o con el coste de algunas transformaciones, como el fortalecimiento del ejecutivo, la prohibición de un partido o el recortamiento de algunas libertades civiles. Su conducta se basa en el supuesto de que pueden ser los participantes dominantes en la nueva coalición, como fue el caso de Von Papen, que pensó que era él el que había conseguido atraer a Hitler a su juego, cuando era lo contrario. En un momento u otro los líderes del régimen pueden estar de acuerdo con algunos de los objetivos de la oposición desleal, aunque no con sus métodos, y pueden sentirse tentados a explorar las condiciones bajo las cuales podrían llegar a un acuerdo que pudiera llevar al sistema a la oposición desleal o a parte de ella. Una estrategia obvia es el intento de dividirla, como en el caso de Schleicher, que soñó con explotar las diferencias entre Strasser y Hitler.

Los argumentos para esta línea de acción son los siguientes: el líder puede estar más dispuesto a hacer compromisos que muchos de sus seguidores; una participación en las responsabilidades podría moderar las posiciones extremistas; la participación en el poder podría detener la violencia callejera incontrolable; y la cooptación podría suprimir otra oposición desleal que se percibe como más peligrosa. Estas esperanzas son fomentadas por las ambiguas declaraciones del líder de la oposición desleal y parecen confirmarse por tensiones internas dentro de su propio movimiento. Las iniciativas para estas negociaciones están en manos de intermediarios que tienen sus propias razones para favorecer esta solución; tienden a llevarse en secreto y se rompen cuando se hacen públicas. En este punto, los partidos que apoyan al régimen o facciones en ellos y líderes individuales pasan a posiciones que podrían llamarse semileales. A menudo los poderes neutros consideran favorablemente esta solución o, por lo menos, cuidando su propia supervivencia, no la rechazan por completo. El resultado es un creciente clima de sospecha entre la clase política que a menudo lleva a más fragmentación dentro de los partidos, incluida la propia oposición desleal, y que provoca la acusación de que el liderazgo está dispuesto a vender el movimiento, sus objetivos más radicales y a sus líderes por una cartera. Todo esto acelera el ritmo de los acontecimientos hacia el desenlace.

Este sentido de urgencia se refleja en la expresión de Mussolini: «O ora o mai piú» (Ahora o nunca). Una vez que se llega a este punto de serias negociaciones encaminadas a la cooptación, los líderes de las fuerzas antisistema empiezan también a sentir una sensación de urgencia de llegar al poder, y fracasar en ello les resulta peligroso. Recriminaciones entre los líderes pueden dividir al partido entre revolucionarios y pragmáticos; las masas, movilizadas ahora para la

una transformación que puede ser considerada también un reequilibramiento de la democracia.

Puesto que el proceso de toma del poder «legal» tuvo tanto éxito en estos casos, su análisis parece relevante, aunque los datos históricos hacen difícil aplicar la misma fórmula hoy. Podría decirse que el gobierno de Suárez en España (1976-77) utilizó esta revolución legal —empleando instituciones constitucionales contra el espíritu de esas mismas instituciones, o lo que los alemanes llamarían *verfassungswidrige Verfassungsänderung*— para hacer posible la transición de un régimen autoritario a la democracia. En este caso, la presión ejercida por la oposición, su movilización de la calle y el elevado coste de la represión convenció a los gobernantes para iniciar la transición a la democracia. Esto se hizo sin cooptar a los líderes de la oposición en el gobierno y sin una ruptura del marco institucional, pero con una clara discontinuidad.

Esta situación se produce cuando un régimen democrático que ha experimentado una seria pérdida de poder y legitimidad se enfrenta con una oposición desleal que cuenta con un considerable poder de acción debido no sólo a su capacidad para movilizar masas y a estar dispuesta a utilizar la amenaza de la fuerza, sino también debido a su presencia en el parlamento que le hace más fácil asumir el poder formal, constitucional y legalmente con la cooperación de otros partidos. Una oposición desleal que ha ganado poder mediante la movilización de la calle y el empleo de grupos paramilitares organizados, pero cuyo líder está dispuesto a hablar razonablemente, a declarar, aunque sea ambiguamente, su disposición a respetar por lo menos algunas de las instituciones más importantes y a moderar a sus seguidores más extremistas si se le concede una parte en el poder, se encuentra en la mejor posición para hacerse con éste. Mediante una serie de concesiones oportunistas a intereses e instituciones se propone neutralizar la oposición de éstas a su entrada en el gobierno. Quizá la capacidad para controlar a unos seguidores heterogéneos y la ausencia de lugartenientes que puedan poner en duda los compromisos hechos en la marcha hacia el poder es otra condición para el éxito de esta táctica. Para Hitler fue decisivo el que ninguno de sus opositores en el NSDAP contara con seguidores en el partido.

Para tener éxito, esta táctica requiere, sin embargo, ciertas respuestas, tanto por parte de algunos de los partidos y líderes que anteriormente no habían estado vinculados con la oposición desleal como por parte de los poderes neutros del Estado. El proceso de toma de poder de forma legal o semilegal se inicia cuando alguno de los partidos o líderes que no están en absoluto dispuestos a derrocar las instituciones democráticas sienten que los líderes antirégimen pueden ser

acción, puede que no estén disponibles en otra ocasión; los oportunistas que apoyan al partido (especialmente desde el punto de vista económico) pueden sentir que el movimiento es una «mala inversión» puesto que no tiene la volunad de poder, y las fuerzas que apoyan al régimen pueden volver a ganar confianza y a unirse.

A pesar de sus negociaciones con Giolitti, Mussolini dijo: «Es necesario activar a las masas, crear una crisis extraparlamentaria y entrar en el gobierno. Es necesario impedir que Giolitti entre en el gobierno. Lo mismo que disparó contra D'Annunzio, dará la orden de disparar contra los fascistas» [4]. Pareto, en una carta a Pantaleoni, percibió el peligro de la «domesticación» del fascismo por el «zorro», Giolitti, y él y por otra parte fascistas importantes sintieron la necesidad apremiante de una «revolución» antes de perder la dinámica de la situación y sus seguidores [5]. Los textos que De Felice cita y muchos análisis de la época muestran cómo incluso a la hora once un «verdadero hombre de Estado» con autoridad sobre el ejercicio y la burocracia y «dispuesto a disparar» puede ser un obstáculo a la desintegración o al derrocamiento de la democracia.

Negociaciones secretas, la necesidad de obtener la aprobación de los poderes neutros, la neutralidad benévola de las fuerzas armadas y el deseo de grupos de intereses de solucionar la crisis son factores que llevan a una transferencia del proceso político del campo parlamentario a otro invisible y mucho más restringido. La reducción de la arena política y el papel importante que juegan pequeños grupos de individuos es característico de esta fase final en el proceso de derrumbamiento de una democracia. (Por una extraña coincidencia, como Daniel Bell ha señalado, estos grupos —conspiraciones, clubs, comités, cábalas, cortes, camarillas, caucus— empiezan todos con una «c» minúscula.) Su presencia explica por qué el proceso de derrumbamiento ha sido analizado tan a menudo en términos de una teoría conspiratoria. Estos grupos pueden tener un importante papel en el proceso inmediato de transferencia de poder, pero son producto de todo el proceso.

Otra consecuencia de esta lenta pero creciente exploración de apertura a la oposición desleal es que las instituciones más importantes y permanentes de la sociedad empiezan a darse cuenta de que los extremistas, a los que al principio se contemplaba con hostilidad o por lo menos con considerable ambivalencia, pueden llegar al poder [6]. Por consiguiente, estas instituciones lenta pero perceptiblemen-

[4] De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. 1, págs. 304-5.

[5] *Idem*, pág. 304.

[6] Una oposición con confianza en sus posibilidades de llegar al poder dedicará considerable atención a establecer contactos y a usar una mezcla de prome-

te se van desligando del régimen democrático y de aquellos partidos a los que habían confiado sus intereses políticos. Típicamente, las organizaciones empresariales empiezan a contribuir a estos partidos, las iglesias levantarán la prohibición de ayudar o afiliarse a ellos y tenderán a identificarse menos con un partido religioso como los Popolari o el Zentrum, los sindicatos reconsiderarán sus vínculos con partidos políticos como los socialdemócratas, y el ejército insistirá en su lealtad al Estado y a su líder, con el implícito mensaje de que su lealtad no es a un gobierno o régimen en particular [7]. Los líderes

---

sas y amenazas más o menos veladas para neutralizar la oposición de instituciones como las Iglesias (en el caso de los países católicos, el Vaticano), grupos empresariales, la masonería, la monarquía, incluso los sindicatos, y a animarlos para que retiren su apoyo a los partidos políticos del régimen democrático. En algunos casos esto supone manipular divisiones dentro de estas instituciones. Esto mismo sucede con los que tratan de desplazar a un régimen autoritario en crisis, como todo lector puede deducir de la lectura de las declaraciones del Partido Comunista ya antes de 1976-77. De Felice, en *Mussolini il fascista,* muestra la creciente intensidad de estas actividades por parte de Mussolini entre el congreso del partido en Nápoles y la Marcha sobre Roma.

[7] Hay numerosos ejemplos, pero sólo mencionaremos algunos. En Italia, la Iglesia católica, especialmente el Vaticano, anticipando la perspectiva de un gobierno Mussolini, empezó a tener contactos secretos con él. Lo que es más importante, la Iglesia empezó a desligarse del Partido popular, especialmente desaprobando la actividad del clero en la política. Esto minó la posición de Sturzo (que era sacerdote). En Alemania, la relación entre el partido del Zentrum, la Iglesia y el Vaticano al producirse la *Machtergreifung* nazi ha generado un debate académico centrado en las publicaciones de Rudolf Morsey, «Die deutsche Zentrumspartei», en *Das Ende der Partein 1933,* dirigido por Erich Matthias y Rudolf Morsey, y de Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Der deutsche Katholizismus im Jahre 1933», en *Von Weimar zu Hitler, 1930-1933,* dirigido por Gotthard Jasper (Colonia: Kiepenheuer y Witsch, 1968), págs. 317-343; y «Das Ende der Zentrumspartei und die Problematik des politischen Katholizismus in Deutschland», *idem,* págs. 344-76. Ricardo de la Cierva en *Historia de la Guerra Civil Española* (Madrid: San Martín, 1969), págs. 478-79, observa una política vaticana semejante en relación con la República un poco antes de su advenimiento en 1931. Incluso los sindicatos, tan estrechamente vinculados a los socialistas y a otros partidos radicales, empiezan a veces a seguir una estrategia que los aleja de los partidos y los hace accesibles a colaborar en soluciones semiautoritarias, afirmando su propia identidad con la esperanza de sobrevivir bajo el nuevo régimen, como muestra la conducta de D'Aragona y Leipart después de la llegada de los fascistas y los nazis al poder.

En Italia, la CGL (Confederazione Generale del Lavoro) mostró una creciente tendencia a actuar con independencia del Partido Socialista, especialmente al tiempo del «pacto de pacificación». El 6 de octubre de 1966, antes de que Mussolini fuera primer ministro, ya habían denunciado su pacto con el Partido Socialista para «mantenerse libres de todo lazo con cualquier partido político, considerando este acto indispensable para mantener la unidad de los sindicatos». Mussolini fomentó esta actitud que continuó con renovado vigor hasta el asesinato de Matteoti. Véase De Felice, *Mussolini il fascista,* vol. I, págs. 380-85 y 598-618. Sobre la distancia cada vez mayor entre las posiciones de

de una oposición desleal fomentarán sin duda estas tendencias mediante el hábil empleo de expresiones de respeto a las instituciones, especialmente promesas y garantías, y amenazas más o menos veladas para evitar que estas insituciones pongan en juego su futuro ayudando al régimen existente.

Los sectores de la población menos comprometidos políticamente empiezan a aceptar también la cooptación de la oposición desleal con la esperanza de que lleve a un gobierno más estable, a mayor eficacia y sobre todo que termine con la violencia política que sufren sin tener parte en ella. Paradójicamente, una oposición desleal que ha sido uno de los mayores responsables del clima de desorden y violencia puede aparecer en este momento como si ofreciera una oportunidad para restablecer el orden. Esto debilita la capacidad de las fuerzas prodemocráticas más militantes para movilizar a sus seguidores contra la entrada de sus enemigos en el gobierno, ya que en este punto pueden ser considerados como responsables de la violencia que puede surgir y de la guerra civil.

El descubrimiento de lo que los nazis llamarían «revolución legal» aumenta la dificultad de atraer al régimen a miembros de la oposición de cuya lealtad al sistema democrático se duda. El ofrecer carteras en el gobierno a representantes de estos partidos, lo que les permite superar el último obstáculo en el camino para conseguir una total legitimación como participantes en la política democrática, puede llevar a una escalada de exigencias reforzadas por presiones tales como manifestaciones bien organizadas de apoyo en las calles. Incluso una transferencia parcial del control de los medios represivos del Estado a las milicias de partido puede significar el comienzo del fin de la democracia.

Pero *Machtergreifung* y la consiguiente consolidación de un gobierno autoritario o totalitario no es la única amenaza para la demo-

---

los sindicatos y el SPD en Alemania, véase Erich Matthias, «Der Untergang der Sozialdemokratie 1933», en *Wom Weimar zu Hitler, 1930-1933,* dirigido por Jasper, págs. 298-301; y Karl Dietrich Bracher, Wolfgang Sauer y Gerhard Schulz, *Die Nationalsozialistische Machtergreifung: Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933-34* (Colonia: Westdeutscher Verlag, 1960), págs. 175-86. Los acontecimientos alemanes en 1933 son muy sorprendentes a la vista de la experiencia italiana.

Los intereses empresariales son todavía más cautos en relación con la oposición que pueda tomar el poder. Están dispuestos a incluir a esos partidos entre aquellos a los que se da una contribución (cuyo tamaño depende de las posibilidades que tengan y de lo razonable que sean) para influir en sus posiciones o al menos para mantener abierto el contacto con sus líderes. Algunas veces la posición social de los principales hombres de negocios les permite actuar como intermediarios en la «política de las cs minúsculas» muchas veces persiguiendo «la pacificación» tan importante para el mundo empresarial.

cracia en este caso. La entrada en el gobierno de un partido al que grandes sectores de la población o instituciones clave como el ejército perciben como semileales o desleales a las instituciones, aunque no tenga intención de tomar el poder, lo más probable es que produzca una reacción «anticipada» bajo forma de una protesta revolucionaria legitimada como defensa de la democracia o un *putsch* militar preventivo. Este fue el caso de España en 1934, cuando la entrada de la CEDA en el gobierno sirvió para justificar la revolución proletaria de Asturias, el golpe secesionista del gobierno catalán de la Generalitat y la retirada de toda participación en las instituciones de los partidos burgueses liberales de izquierda. La democracia logró sobrevivir, pero había sido mortalmente herida. Hay que subrayar que los modelos políticos macrohistóricos de procesos como las tomas de poder de Mussolini y Hitler nunca se repiten de acuerdo con el mismo guión, en gran parte porque los participantes en situaciones nuevas pero parecidas probablemente tendrán en cuenta, acertada o equivocadamente, lo que consideran lecciones del pasado. Por este motivo en macrosociología no es tan fácil crear modelos como en microsociología. Sin embargo, realmente sorprende cómo algunas pautas se repiten en procesos macrosociológicos.

El modelo de la conquista legal del poder —revolución desde arriba— hace la transición del partido comunista de integración negativa a total participación en una democracia mucho más peligrosa y difícil que la de los partidos socialistas o laboristas en las primeras décadas de este siglo. La posición moral de los primeros movimientos revolucionarios no permitía a sus miembros participar en el gobierno a menos que constituyeran la mayoría democráticamente elegida. Cuando aceptaban participar era bajo el supuesto de que así podrían conseguir una mayoría en lugar de usar el poder para destruir el sistema. Hubieran rechazado como inmoral la siguiente declaración: «La Constitución establece sólo el marco del conflicto; no especifica el objetivo. Penetraremos las organizaciones legítimas y de esta forma haremos de nuestro partido el factor decisivo. Una vez que tengamos el derecho constitucional para hacerlo modelaremos naturalmente el Estado según el molde que consideremos adecuado» [8] —incluso si este modelo exige un cambio de régimen. Cuando los socialistas democráticos entraron por primera vez en un gobierno democrático no esperaban (como prueba la lectura de Harold Laski) que sus contrarios les permitieran continuar su política legalmente [9]. En muchos casos

[8] Adolf Hitler en su famoso «juramento de legalidad» en 1930 en Leipzig, en el juicio de la *Reichswehr*, cuando habló con impunidad ante los tribunales. Citado por Bracher, *Path to Dictatorship, 1918-1933*, pág. 117.

[9] Laski, *Democracy in Crisis, passim*.

estaban equivocados. Pero el hecho de que algunas veces tuvieran razón dio nueva vida a la interpretación maximalista de la herencia marxista, una postura muy bien definida en el siguiente texto:

> Esto nos permite hacer lo que la Tercera Internacional [entonces] no permite. Es decir, participar en un gobierno con los republicanos y seguir reconociendo la dictadura transitoria revolucionaria del proletariado como el postulado ineludible del socialismo científico.
>
> ¿Qué esperaban los periódicos burgueses? Sin duda suponían que éramos socialdemócratas inofensivos, llenos de prejuicios pseudodemocráticos y tan locos que si fuera necesario, para evitar una dictadura fascista, convocaríamos simplemente nuevas elecciones [10].

Largo Caballero, líder del ala maximalista del PSOE y ex ministro, lo expresó de esta manera justo antes de las elecciones de 1933:

> Yo os digo: si el día 19 conseguimos la victoria, vamos a hacer que los capitalistas rectifiquen su actitud. Pero si no, me parece que vamos a entrar en el camino de un nuevo período en el que no va a ser bastante la papeleta electoral. Va a haber que hacer algo más gordo. Porque, ¡todo lo que quieran, menos que renunciemos a nuestros ideales! No habrá justicia mientras no triunfe el socialismo. Sólo cuando podamos clavar la bandera roja de la revolución, como ya he dicho en algún pueblo, sobre los edificios oficiales y las torres de España, habrá justicia [11].

La ambigüedad de esta posición ha tenido consecuencias fatales para la democracia en muchos países: Italia, Austria, España y Chile.

Las cuestiones que hemos planteado dejan de ser puramente académicas cuando consideramos la posibilidad de la participación de los comunistas franceses e italianos en el gobierno y su papel en los acontecimientos de Portugal en 1975

Fin de un régimen democrático y sus consecuencias

El fin de una democracia aparece en los libros de historia asociado con la fecha de un evento concreto: la Marcha sobre Roma, el nom-

---

[10] Editorial en *El Socialista,* 16 de agosto, 1933, citado por Stanley G. Payne, *The Spanish Revolution: A Study of the Social and Political Tensions that Culminated in the Civil War in Spain* (Nueva York: Norton, 1970), págs. 108-9. Este mismo pensamiento está expresado en otros lugares; véanse págs. 108, 111 y 137.

[11] *Idem,* pág. 111. Véase Juan J. Linz, «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain», en *The Breakdown of Democratic Regimes,* dirigido por Juan J. Linz y A. Stepan, págs. 142-215, para un relato más detallado del trágico conflicto dentro del Partido Socialista.

bramiento de Hitler como canciller, el comienzo de la Guerra Civil Española, el asalto a La Moneda y la muerte de Allende. Pero en realidad estos días o estas horas clave que preceden a los acontecimientos que marcan el fin de un régimen son solamente la culminación de un largo y complejo proceso. Cuando tienen lugar, muchos de los actores probablemente no son conscientes o no pretenden las consecuencias fatales. En muchos casos, la naturaleza del régimen que surge en esos momentos no es conocida ni siquiera por aquellos cuyo objetivo era derrocar el orden político existente. La transición a un nuevo régimen a menudo ha sido posible sólo porque muchos de los participantes no eran conscientes de las implicaciones últimas de sus actos y, todavía más a menudo, estaban equivocados en su análisis de la situación. Retrospectivamente es posible identificar momentos en los cuales hubo una oportunidad para que la acción tomara otro rumbo que hubiera reducido la probabilidad de que el régimen cayera.

En las últimas etapas del proceso que lleva de la pérdida del poder al vacío de poder, el problema de la sincronización de decisiones y acciones es particularmente importante. Las respuestas de los gobernantes y participantes pueden caracterizarse (por desgracia más frecuentemente *a posteriori*) como prematuras, oportunas, retrasadas, de «última hora» o tomadas cuando el tiempo ya ha expirado. El reequilibramiento requeriría que las acciones respondieran al momento oportuno, mientras que la extrapolación de otras crisis puede llevar a respuestas prematuras que acelerarían más bien que detendrían la caída. (La revolución de octubre en España puede verse desde esta perspectiva.) Pero la mayoría de los ejemplos son de acción retardada (como la de los socialistas reformistas de Turati en la crisis italiana de los años veinte). El valor intelectual de nuestro análisis debería consistir, por tanto, en que debería permitir que los líderes de democracias que afrontan serias crisis fueran más conscientes de las elecciones y riesgos con los que se enfrentan [12].

Podríamos preguntarnos si un análisis de las circunstancias del desenlace final, aunque relativamente carente de interés desde el punto de vista de cómo explicar el fin de la democracia, no podría ser de gran importancia para comprender la naturaleza del régimen que surge: su proceso de consolidación, su estabilidad futura, las posibilidades de su transformación, su efecto en el futuro de la sociedad.

---

[12] Véase Juan J. Linz, «Il fattore tempo nei mutamenti di regime», *Teoria politica* II, núm. 1 (1986), págs. 3-47.

Dependiendo de esta transición, las dificultades y oportunidades para el restablecimiento de la democracia son en cierta medida el resultado de esta fase final del proceso de derrumbamiento y quizá las interpretaciones que la sociedad y los distintos actores dan a estos dramáticos acontecimientos. El final de un régimen democrático, aunque simbólicamente se le pueda asignar una fecha, es también el principio del nacimiento de un nuevo régimen, un proceso que tiene problemas y pautas propias que requieren modelos descriptivos.

Nos hemos centrado en casos en los cuales en la última fase no les fue posible a los que estaban comprometidos en que la democracia sobreviera evitar su final. Sin embargo, sus opciones en esta fase tienen consecuencias decisivas para como puedan y vayan a actuar los enemigos de la democracia. El fin de una democracia presenta una serie de pautas distintas que merecen una investigación más detallada. Las principales parecen ser:

1. Un desplazamiento anticonstitucional de un gobierno democráticamente elegido por un grupo dispuesto a usar la fuerza, cuyos actos están legitimados por mecanismos institucionales previstos para situaciones de excepción. Se establecerá un gobierno transitorio con el objeto de reestablecer el proceso democrático con ciertas desviaciones en un momento posterior.

2. La subida al poder mediante una combinación de estructuras ademocráticas, generalmente predemocráticas, de autoridad que atraen a parte de la clase política del régimen democrático anterior e integran elementos de la oposición desleal pero que inician sólo limitados cambios en la estructura social y en la mayoría de las instituciones.

3. El establecimiento de un nuevo régimen autoritario basado en una nueva alineación de las fuerzas sociales y la exclusión de todos los actores políticos importantes del régimen democrático anterior, sin crear, empero, nuevas instituciones políticas o cualquier forma de movilización de masas en apoyo de su gobierno.

4. La toma de poder por una oposición desleal bien organizada con una base de masas en la sociedad, comprometida a la creación de un nuevo orden político y social, y no dispuesta a compartir su poder con miembros de la clase política del régimen pasado, excepto como participantes menores en una fase de transición. El resultado puede variar desde el establecimiento de un régimen autoritario con confianza en sí mismo, a un régimen pretotalitario.

5. La toma de poder que no tiene éxito incluso contra un régimen debilitado y que requiere una lucha prolongada (guerra civil). Tal conflicto puede ser el resultado de una de dos variables, o más

probablemente una combinación de ambas: la disposición de un gobierno democrático a resistir las presiones para que renuncie al poder exigiendo la obediencia de los instrumentos represivos del Estado y el apoyo de la población, combinado con la incapacidad de derrotar a sus contrarios; y la existencia en la sociedad de un alto nivel de movilización política y social, que puede estar o no con el gobierno democrático, pero que está dispuesta a poner en duda la toma de poder por sus contrarios.

1 La primera de estas cinco pautas fue el modelo tradicional de intervención militar, el poder moderador, en el siglo XIX en España e Iberoamérica. Era posible sólo en sociedades con un nivel de movilización política relativamente bajo, partidos formados por las clientelas de líderes o coaliciones de notables o caciques, y un ejército sin objetivos políticos propios. Dada la corrupción del proceso electoral bajo democracias oligárquicas y la disposición de grandes sectores de la clase política a fomentar o aceptar estas intervenciones, el resultado para la sociedad no era demasiado distinto al de una elección manipulada que reemplazaba un grupo de políticos con otro grupo parecido en su composición social y en sus objetivos. Puesto que las democracias que encajan en nuestra definición eran o empezaban a ser de un tipo distinto, aunque algunos de los participantes en los golpes militares concebían su papel en estos términos y algunos de los políticos les animaban a jugar el viejo papel de poder moderador, el resultado estaba más cerca de la segunda y tercera de las pautas enumeradas.

2 La segunda pauta sería el modelo de transición a dictadura real en varios países de los Balcanes. Rumanía bajo el rey Carol y Yugoslavia en los años entre las dos guerras mundiales son dos ejemplos interesantes. Los residuos de legitimidad monárquica tradicional o semitradicional para el ejército y algunos sectores de la población, combinado con los problemas de regímenes democráticos fallidos y conflictos entre nacionalidades hicieron posible regímenes autoritarios de carácter burocrático militar. Estos regímenes atrajeron a un gran número de políticos profesionales que habían sido elegidos gracias a sus bases locales de poder o a la influencia que eran capaces de ejercer utilizando el acceso al gobierno. Se podrían mantener mecanismos semi o pseudodemocráticos excluyendo a grupos activistas menores dispuestos o desafiar el orden social o político de la vida política, e ignorando las demandas de las nacionalidades que ponen en duda el *status* privilegiado de una nacionalidad dominante. La alternativa a una democracia «a medias» era un régimen semiautoritario en el cual la mayor diferencia sería la pérdida de libertad para

una oposición cuyas oportunidades de ganar el poder democráticamente eran ya limitadas, pero cuya libertad podría a largo plazo haber representado una amenaza.

La caída de una democracia que ha conseguido una considerable legitimidad, cuyos partidos tienen raíces en la sociedad representando distintos intereses e ideologías propias, y cuyos líderes tienen un atractivo considerable, llevará más probablemente a las tres pautas finales, que representan una mayor discontinuidad y un auténtico cambio de régimen. De ellas, la cuarta de nuestra lista no es probable que sea la más frecuente, ya que un movimiento político desleal de masas consigue sólo rara vez el poder en una democracia, como los fascistas lo consiguieron en Italia y en Alemania. Las circunstancias únicas que permitieron a estos movimientos de masas desafiar el monopolio del Estado de la fuerza armada, combinando con los éxitos electorales y ayudado por la semilealtad de otras fuerzas políticas y la neutralidad de las fuerzas armadas les permitió proceder a una transferencia de poder pseudolegal sin encontrar resistencia popular. Estas circunstancias no es probable que se repitan en sociedades modernas. El fascismo como movimiento de masas, con su ideología, estilo, imaginación organizativa y heterogénea base social, fue el resultado de una situación histórica única después de la Primera Guerra Mundial [13]. Intereses conservadores, asustados por la Revolución Rusa y por pseudorrevoluciones a nivel local, o por la retórica revolucionaria, consideraron a los fascistas como aliados potenciales. Los líderes liberales democráticos, especialmente en Italia, no se dieron cuenta de la seria amenaza que el nuevo movimiento representaba para ellos. Hoy, ante la amenaza de una posible revolución izquierdista, no es probable que pongan sus esperanzas de defensa en un movimiento de masas antidemocrático que podría fácilmente provocar una guerra civil. Harán un esfuerzo mayor para actuar dentro del marco democrático, utilizando los recursos represivos del Estado para defenderle de los ataques radicales, confiando en que sus intereses pueden ser protegidos dentro de él, con el convencimiento de que sus contrarios de la izquierda no pueden

[13] Este no es el lugar para analizar el fenómeno fascista y su papel en la crisis que se produjo en Europa en los años entre las dos guerras mundiales. Véase *A Reader's Guide to Fascism*, dirigido por Laqueur, con referencias a la literatura cada vez mayor sobre este tema. En ese volumen el lector encontrará también nuestra propia definición de fascismo y un análisis de su atractivo y de las bases sociales del movimientoo fascista (págs. 3-121). Véase también Juan J. Linz, «Political Space and Fascism as a Late-Comer», en *Who Were the Fascists. Social Roots of European Fascism*, dirigido por Stein Ugelvik Larsen, Bernt Hagtvet y Jan Petter Myklebust (Bergen: Universitetsforlaget, 1980), págs. 153-189. Este volumen contiene excelentes capítulos sobre cada uno de los movimientos fascistas en Europa.

llegar al poder en unas elecciones y no son capaces de tomarlo por la fuerza. Si llegaran a la conclusión de que la democracia no garantiza un orden social aceptable, es más probable que consideren un golpe preventivo de las fuerzas armadas, con un apoyo considerable activo o pasivo por parte de sectores de la sociedad que se sienten amenazados. El resultado entonces sería un régimen autoritario con muchas de las características de los regímenes fascistas, pero de naturaleza burocrático-tecnocrática, no basado en la movilización de masas que precede a la caída de una democracia. Si los líderes fallaran, el resultado sería una guerra civil cuyo final sería decidido en gran medida por medios militares y probablemente con intervención internacional.

A pesar del alto nivel de politización de la sociedad, la movilización de las masas y la polarización que precedió a la quiebra de varias democracias, la toma de poder en algunos casos no fue particularmente sangrienta, aunque el terror y la represión que siguió fue tan grande como lo fue en Alemania. La excepción ha sido que la caída de una democracia lleve a la guerra civil; no hay duda de que la pauta de revolución legal inventada por Mussolini fue inesperada y no muy bien comprendida, de manera que la izquierda no fue capaz de iniciar una reacción violenta que podría haber llevado a la guerra civil. La derrota sin lucha fue favorecida por la interpretación comunista del fascismo en los años de entre las dos guerras: se le veía como un fenómeno pasajero que se agotaría a sí mismo cuando, como el último reducto del capitalismo monopolista, mostrara su fracaso a las masas y llevara a la desilusión con la socialdemocracia, especialmente cuando Moscú estaba propugnando la teoría del fascismo social para interpretar la socialdemocracia [14]. La toma de poder semilegal, posible gracias a la oposición semileal legitimada por los poderes neutros, la decisión forzada de partidos democráticos y la neutralidad benévola de las fuerzas armadas, junto con la decepción de muchos líderes con las consecuencias del *Machtergreifung*, hicieron toda reacción imposible hasta que fue demasiado tarde para hacer frente al poder rápidamente consolidado del Estado nazi. El modelo no se volvería a repetir.

En Austria, una alternativa autoritaria menos amenazadora exigió una corta guerra civil para consolidarse en el poder, y en España unos meses más tarde, una situación comparable mal interpretada dio lugar a la revolución de octubre. A mediados de los años treinta la situa-

[14] Theodore Draper, «The Ghost of Social Fascism», *Commentary*, febrero, 1969, págs. 29-42. Véase también Weber, *Die Wandlung des deutschen Kommunismus*, vol. I, págs. 232-47.

ción había cambiado; demócratas de varias creencias estaban más dispuestos a cooperar para salvar regímenes democráticos del peligro fascista; los comunistas, tras considerables dudas, cambiaron su actitud frente a los partidos socialistas. En sociedades relativamente estables la retórica revolucionaria que había empujado a tantos demócratas potenciales en brazos del fascismo fue abandonada, y los conservadores sentían probablemente menos entusiasmo por el movimiento fascista de masas. Sólo en España una crisis de la democracia, produciéndose tras su derrota en tantos otros países, generó una respuesta militante por parte tanto de los demócratas como del proletariado. Ambos grupos se sintieron amenazados y al mismo tiempo vieron una oportunidad para hacer una revolución cuando la autoridad del Estado fue atacada por el ejército y sus partidarios de derechas. Puesto que el gobierno se sentía seguro de su legitimidad democrática y contaba con el apoyo de importantes sectores de la población, incluso entre el ejército, policía y funcionarios (un hecho que a menudo se ignora), se decidió a resistir el alzamiento militar. Simultáneamente, la clase obrera que había sido organizada para una revolución, o por lo menos para ejercer presiones pseudorrevolucionarias en el gobierno, estaba dispuesta a responder a las amenazas y al llamamiento del gobierno. La lealtad, o por lo menos la ambivalencia, de algunos sectores del ejército, la movilización de las masas por organizaciones proletarias y la hostilidad de los nacionalistas regionales a una derecha centralista creó resistencia al ejército y a sus partidarios civiles en muchas partes de España. En otras partes del país la acción militar pudo movilizar un amplio apoyo civil, haciendo imposible a los leales una rápida derrota de los rebeldes y, por tanto, haciendo inevitable una guerra civil, prolongada por la intervención extranjera. Los dos sistemás políticos que lucharon entre sí durante casi tres años terminaron teniendo muy poco en común con el que existía en julio de 1936 y todavía menos con el establecido en 1931.

Aunque el modelo de la subida al poder de un Mussolini o un Hitler no se repetirá, la posibilidad de la resistencia combinada de un gobierno democrático con una orientación de izquierdas y una movilización de la clase obrera, como en España, no puede ignorarse en las democracias contemporáneas. Desgraciadamente, los que esperan combinar un gobierno democrático con un rápido cambio social y económico, una combinación percibida por sus partidarios y sus contrarios como revolucionaria, parece poco probable que tengan éxito sin una guerra civil si sus enemigos pueden obtener el apoyo de las fuerzas armadas. Incluso si los leales ganaran, pasaría mucho tiempo después de una guerra civil antes de que un gobierno pudiera funcionar como una democracia, concediendo a los vencidos los mismos

derechos políticos que a los vencedores. Una guerra civil, sea cual fuere el resultado, significa la muerte de la democracia y el establecimiento de algún tipo de dictadura.

En contra de lo que creen y esperan los demócratas, un régimen democrático no tendría que llegar nunca a un punto en el cual su supervivencia dependiera de lo dispuestos que estén sus partidarios a luchar por ella en las calles. Pocos ciudadanos, incluso en una crisis, están dispuestos a apoyar a los que quieren derribar una democracia, pero en una sociedad moderna la mayoría también se siente incapaz de hacer algo en esa situación. Incluso en regímenes más sólidamente establecidos que Francia en 1958, las respuestas no serían muy distintas de las que encontramos en la tabla siguiente:

TABLA 3

Respuesta a la pregunta: ¿Qué haría Vd. en el caso de un levantamiento comunista? ¿Y en el caso de un levantamiento militar? [15]

En caso de levantamiento militar	*En caso de levantamiento comunista*				
	Apoyaría al régimen %	*No haría nada* %	*Apoyaría el levantamiento* %	*No contesta* %	TOTAL %
Apoyaría al régimen ...	4,6	1,4	2,4	0,5	8,9
No haría nada	11,0	59,2	2,4	1,6	74,2
Apoyaría el levantamiento	3,0	2,2	0,5	0,1	5,8
No contesta	0,8	0,8	0,3	9,3	11,2
TOTAL	19,4	63,6	5,6	11,5	100,1 (2.624)

Sólo los que están en los extremos del espectro político están dispuestos a luchar o pueden tener los recursos organizativos para hacerlo. Para resistir a la deslealtad de unas minorías, un gobierno democrático tiene que evitar su acceso a los medios de violencia manteniéndolas desarmadas y políticamente aisladas de un apoyo de ma-

[15] Steven Cohn, «Losses of Legitimacy and the Breakdown of Democratic Regimes» (Tesis doctoral, Columbia University, 1976).

sas. Si estas minorías pudieran ganar el apoyo de los niveles de poder que les permitieran disponer de la lealtad o neutralidad de los instrumentos de represión del Estado, el destino del régimen está en serio peligro. Uno de los principales requisitos de un régimen democrático estable es retener su legitimidad entre aquellos que tienen el control directo de los instrumentos de represión. Toda política que produzca una alienación profunda de las fuerzas armadas, que les llevara a considerar la rebelión, no es viable. Hasta cierto punto las fuerzas armadas en una sociedad moderna son una minoría concurrente, en el sentido que Calhoun da a este término. Sin embargo, en una democracia moderna, un gobierno al que conceden legitimidad no sólo sus propios electores es probable que sólo tenga que enfrentarse con la deslealtad de un sector minoritario de las fuerzas armadas. Las probabilidades de que sobreviva dependen de cómo respondan a esta legitimidad los oficiales que no están decididos a un golpe. La lealtad de los reclutas como ciudadanos, la de la población en general independientemente de su identificación de partido, y la movilización de aquellos que persiguen fines políticos partidistas (incluyendo los que por otras razones ponen en duda la legitimidad de la democracia) puede no producir la respuesta más eficiente y puede en realidad ser contraproducente. Quizá la única esperanza para un régimen tan en peligro sea llegar a un compromiso con los insurrectos, si son muy fuertes, o buscar el apoyo de las fuerzas armadas no implicadas en el pronunciamiento; es decir, debería dirigirse a ciertos sectores organizados de la sociedad más bien que esperar derrotar a los insurrectos «armando al pueblo». Esta solución, incluso con el coste de cambios de política, cambios institucionales, el recortamiento de algunas libertades civiles y tener que atraerse a algunos líderes semileales, ofrece más esperanzas para el futuro de la democracia que la resistencia y la guerra civil. Estas consideraciones y la presencia de De Gaulle, que consiguió una considerable legitimidad más allá de sus propios partidarios, permitió a los líderes democráticos de la Cuarta República hacer la transición a la Quinta (un raro caso de reequilibramiento).

El reequilibramiento puede ser el resultado de un casi derrumbamiento de un régimen democrático. Desgraciadamente pocas crisis de la democracia han sido estudiadas desde esta perspectiva. Podría decirse que varias de las democracias que finalmente fracasaron habían superado crisis anteriores y que los estudiosos deberían, por tanto, subrayar más los aspectos positivos de la forma en que estas crisis fueron superadas.

Desde esta perspectiva, la historia de la República de Weimar desde su nacimiento al fin de los años veinte ofrece ejemplos interesantes: el golpe de Kapp, el golpe de la cervecería en Munich y los intentos

de extremistas de la izquierda. También podemos mencionar la crisis de 1934 en París, cuando las Ligas amenazaban el Parlamento y la amenaza en mayo de 1968 a la Quinta República de De Gaulle [16]. El caso de Finlandia es especialmente interesante, dado que los peligros de un multipartidismo extremo, la presencia del tercer partido comunista más fuerte de los países occidentales y su proximidad a la Unión Soviética podrían hacer dudosa la estabilidad de su democracia [17].

[16] Bernard E. Brown, *Protest in Paris: Anatomy of a Revolt* (N. J. Morristow: General Learning Press, 1974); y Philippe Benéton y Jean Touchard, «Les interprétations de la crise de mai-juin 1968», *Revue Française de Science Politique* 20, núm. 3 (junio, 1970), págs. 503-44; y Mattei Dogan, «How Civil war was avoided in France», *International Political Science Review,* vol. 5, 3 (1984), págs. 245-77.

[17] Kevin Devlin, «Finland in 1948: The Lesson of a Crisis», en *Anatomy of Communist Takeovers,* dirigido por Hammond y Farrell; y C. Jay Smith, «Soviet Russia and the Red Revolution of 1918 in Finland», *idem,* págs. 61-93. Frank Munger, *The Legitimacy of Opposition: The Change of Government in Ireland in 1932,* Contemporary Political Sociology series, vol. 2 (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1975), estudia otro caso interesante en el que no parecían darse las condiciones para una democracia estable, pero el régimen logró consolidarse.

Capítulo 5
PROCESO DE REEQUILIBRAMIENTO

El reequilibramiento de sistemas democráticos como problema

El reequilibramiento de una democracia tras una crisis que ha puesto seriamente en peligro la continuidad y estabilidad de los mecanismos políticos democráticos básicos es un proceso político cuyo resultado es que estos mecanismos siguen existiendo con la misma o más legitimidad democrática, eficacia y efectividad. La idea de tratar un sistema social como un «estado de equilibrio» fue una de las contribuciones de Vilfredo Pareto [1]. Más tarde, L. J. Henderson la desarrolló y a través de sus enseñanzas y la obra de Parsons ha entrado en la teoría sociológica.

De acuerdo con la formulación de Pareto: «Podemos valernos de tal propiedad para definir el estado que pretendemos considerar y que, por ahora, indicaremos con la letra X. Es decir, diremos que dicho estado es tal que si se introdujese artificialmente en él una modificación cualquiera, distinta de aquella que sufre en realidad, inmediatamente se tendría una reacción que tendería a conducirla de nuevo al estado real» [2]. Según Pareto, todos los estados de equilibrio tienen un aspecto dinámico, no son inherentemente incompatibles con el cambio («progreso») y no son siempre deseables o valiosos

[1] Vilfredo Pareto, *Forma y equilibrio sociales* (Madrid: Revista de Occidente, 1966), núms. 122-25, y especialmente el capítulo 12 y los núms. 2060-70 y siguientes.

[2] *Idem*, núm. 2068, págs. 79-80.

desde la perspectiva de todo el mundo. Todos los «estados» de un sistema social (o político) desde una perspectiva paretiana están en un proceso constante de ajuste. Aquí estamos tratando aquellas situaciones —a las que se refiere en su análisis— en las que se produce no sólo una alteración pequeña, continua e imperceptible del sistema, sino una alteración grande ante la cual algunos elementos del sistema son capaces de responder sin cambiar algunas de sus relaciones básicas (en este caso, las instituciones democráticas) consiguiendo una nueva situación estable. Supone una seria alteración de las instituciones políticas, una pérdida de efectividad o eficacia, y probablemente de legitimidad, que produce una ruptura temporal de la autoridad del régimen.

El reequilibramiento, es compatible con cambios de régimen dentro del tipo de regímenes democráticos (definidos en términos muy amplios); es decir, incluye cambios como el de la Cuarta a la Quinta República en Francia, o de un régimen censitario a una democracia moderna de masas, o de un sistema basado en un gobierto mayoritario a uno basado en mecanismos consociacionales. El reequilibramiento puede ser, aunque no necesita serlo, una quiebra o una transformación profunda de un régimen, pero no de la legitimidad democrática y de las instituciones básicas.

Una caída seguida por el reequilibramiento de la democracia puede llevarse a cabo por medios anti o inconstitucionales, por la interferencia en el proceso democrático normal de un actor político (como un líder carismático) cuya legitimación inicial no es democrática, o por el uso de la fuerza, como en el caso de un golpe militar. El reequilibramiento, por tanto, puede estar acompañado de una disyunción entre lo que los científicos políticos alemanes de los años veinte llamaban «legalidad» y «legitimidad». El nuevo régimen puede establecerse ilegalmente, pero tiene que ser legitimado después por un proceso democrático, y, sobre todo, tiene que operar desde aquel momento de acuerdo con las normas democráticas. No hay duda de que representa una violación de la condición de continuidad del régimen, el funcionamiento continuado de las normas establecidas y los mecanismos institucionalizados para cambiarlas. En este sentido, la subida al poder de De Gaulle en 1958 no es lo mismo que un cambio de gobierno de conservadores a laboristas en el Reino Unido, o incluso la llegada a la presidencia de Ford después de que empezara el procedimiento ante el Senado contra Nixon. La pregunta que nos hacemos y que contestaremos hipotéticamente en este punto es: «¿Bajo qué condiciones es posible el reequilibramiento?»

La primera condición podría ser la disponibilidad de un liderazgo no comprometido por la pérdida de eficacia y legitimidad del régimen

existente en crisis, y dispuesto a la creación de un nuevo régimen con nuevas instituciones que sería legitimado por futuros procedimientos democráticos. En segundo lugar, este liderazgo debe ser capaz de conseguir ser aceptado por aquellos que siguen siendo leales al régimen existente, así como por los que optaron por ser desleales en la crisis y, por tanto, son partidarios potenciales de un régimen no democrático. En tercer lugar, el liderazgo del régimen que ha perdido poder, eficacia, efectividad y probablemente considerable legitimidad tiene que ser capaz de aceptar este hecho y facilitar la transferencia de poder más bien que oponerse a ella. Muy relacionado con este requisito hay una cuarta condición: la disposición de los líderes anteriores, comprometidos con ciertos objetivos políticos, ideologías e intereses, a subordinar estos objetivos para poder salvar la esencia de la democracia, incluso con el coste de una discontinuidad temporal. Esta disposición y capacidad supone la confianza en las convicciones democráticas del liderazgo a cuyas manos se transfiere el poder. Como no es probable que un régimen y sus líderes hayan perdido toda su autoridad y legitimidad, existe la tentación y justificación de resistir un ataque ilegal. Pero como sus contrarios pueden reclamar también legitimidad, el resultado puede ser sólo el establecimiento de un gobierno autoritario o la guerra civil, si esta pretensión de la oposición se utiliza para movilizar un sector de la población para resistir la transferencia de poder y la transformación del régimen. Con una importancia distinta, hay una quinta condición: tiene que darse un cierto nivel de indiferencia y pasividad en el conjunto de la población durante el desenlace final de la crisis. Por otra parte, el modelo de reequilibramiento es sólo posible cuando la oposición semileal a un régimen concreto es capaz de controlar y neutralizar a la oposición desleal que pone en duda no sólo ese régimen concreto o el gobierno, sino el sistema democrático. Es un juego en el que los participantes semileales en un régimen engañan conscientemente a las fuerzas políticas desleales cuyo ataque pudo haber precipitado la caída del régimen y pudo haberles llevado a ellos al poder.

Las condiciones para un reequilibramiento parecen ser una constelación excepcional de factores. Se origina en un liderazgo fuera del régimen en crisis pero aceptable para muchos de sus partidarios; al mismo tiempo, este liderazgo es capaz de atraer al nuevo régimen a muchos de sus contrarios y aislar a los enemigos irreconciliables. También se compromete a legitimar al nuevo régimen por medios democráticos y a continuar funcionando después con instituciones democráticas. El reequilibramiento se produce cuando el electorado está dispuesto a aprobar la transformación o el cambio de régimen, una aprobación condicionada por la confianza en la capacidad del nuevo

régimen para resolver los problemas insolubles que precipitaron la crisis final. Estos requisitos se cumplieron perfectamente en la transición de la Cuarta a la Quinta República Francesas. La presencia de De Gaulle, su legitimidad personal carismática, su compromiso con la democracia según él la entendía y la disposición de las principales figuras de la Cuarta República a cooperar, así como la pasividad de la mayoría de la población metropolitana de Francia durante los días de la crisis, lo hicieron posible [3]. La movilización poco decidida del partido comunista, debida en parte a que la mayoría de los líderes democráticos no estaban dispuestos a oponerse a la amenaza de la derecha pidiendo el apoyo comunista, fue otro factor.

Albert Hirschman ha estudiado el problema de recuperación de una empresa u organización cuya actuación ha decaído y llama la atención sobre algunos de los mismos requisitos que hemos señalado para el proceso de reequilibramiento [4]. Cuando escribe que es generalmente mejor para una empresa tener una mezcla de clientes *alerta* e *inertes* —los alerta para procurar a la empresa un mecanismo de *feedback* que pone en marcha el esfuerzo para empezar la recuperación, los inertes para proporcionar un respiro de tiempo y dinero para que este esfuerzo llegue a fructificar —se está refiriendo a sectores comparables a los que mencionamos en el proceso de reequilibramiento. El paralelo es con la oposición desleal que ha abandonado el sistema democrático, y el gran número de partidarios pasivos de la democracia que no están dispuestos a darle su apoyo, que esperan un esfuerzo de la clase política para resolver la crisis, o que permanecen ajenos o imperturbables ante la baja de la calidad. Los tolerantes con los fallos de la democracia, no dispuestos a unirse a la oposición desleal, pero tampoco dispuesos a exigir una completa conformidad con los principios democráticos, hacen posible el proceso de reequilibramiento incluso a costa de la legalidad democrática.

Cabe preguntarse si algunos de los regímenes no democráticos que fueron establecidos mediante una combinación de presiones ile-

---

[3] Una importante fuente para entender el papel excepcional de De Gaulle en la política francesa es el Institut Français d'Opinion Publique, *Les français et De Gaulle*, con una introducción de Jean Charlot (París: Plon, 1971), que reúne los datos de estudios sobre el general desde 1945 hasta su muerte. Numerosas tablas prueban el carisma que le rodeó en muchos momentos de su carrera y la aprobación póstuma de su papel como hombre de Estado. Sobre la respuesta de los políticos a su persona durante las elecciones de 1962, véase Mattei Dogan, «Le personnel politique et la personnalité charismatique», *Revue Française de Sociologie*, 6 (1965), págs. 305-24, y los ensayos sobre De Gaulle, de Stanley Hoffman, *Decline or Renewal: France Since the 1930s* (Nueva York: Viking, 1974), § 3.

[4] Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, pág. 24.

gales y violentas y la investidura formalmente legal del nuevo gobierno, especialmente después de una cierta pacificación del país y algunas señales de eficacia, no se habrían transformado en un nuevo régimen democrático en el cual los enemigos se hubieran convertido en la base hegemónica de una coalición. Quizá Mussolini no descartó esta posibilidad en 1922. La entrada en el gobierno de representanes de otros partidos, el voto de confianza que obtuvo, la neutralidad benévola de la Confederación General del Trabajo, que estaba dispuesta a distanciarse del partido socialista, el intento de reducir la violencia de las milicias, el éxito inicial en el campo económico y, sobre todo, la tradición transformista de la política italiana, hubieran favorecido este desarrollo. En este sentido, podría considerarse que el asesinato de Matteoti y los sucesos que le siguieron, que presentaron a Mussolini como responsable de la violencia de los extremistas fascistas que le presionaban para que los protegiera, le obligaron a optar por una alternativa autoritaria, si no totalitaria.

El concepto de reequilibramiento en la tradición de Pareto no significa que el nuevo equilibrio de fuerzas dentro de los límites del proceso democrático vaya a ser el mismo que antes. Tampoco significa que dentro de ciertos límites las reglas del juego no vayan a ser modificadas, especialmente las leyes electorales, que pueden contribuir mucho a dar forma al sistema de partidos o a las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En realidad, los cambios requeridos pueden llegar al límite entre democracia y soluciones semiautoritarias si el nuevo régimen impone ciertos límites a las libertades o declara fuera de la ley a algunos partidos, como fue el caso del partido comunista en Finlandia en los años treinta. Pero ¿no es quizá una alternativa mejor una democracia menos democrática, especialmente si se prohíbe una oposición a la que grandes sectores de la comunidad política considera desleal, que correr el riesgo de una guerra civil o un régimen autoritario en defensa de una autenticidad democrática?

Hemos empezado deliberadamente nuestra exposición sobre el reequilibramiento subrayando las etapas más avanzadas en las cuales tiene lugar un cambio de régimen dentro del tipo democrático, pero hay modelos más posibles, más viables y menos peligrosos que pueden considerarse en etapas anteriores del proceso de quiebra de un régimen. En principio, todos requieren partidos comprometidos con el orden democrático y dispuestos a sacrificar sus fines particulares, los intereses de muchos de sus partidarios y sus compromisos ideológicos, así como a aceptar límites en la interpretación más libertaria de las libertades civiles, todo por conseguir estabilizar la situación y asegurar la supervivencia del sistema. En cierto sentido,

entrañan una solución oligopolística que se aparta de la pura competencia pero evita el monopolio del poder. Estas soluciones se caracterizan por gobiernos de coalición de unidad nacional, elecciones pospuestas temporalmente, acuerdo entre los partidos de no competir en las elecciones y fórmulas convenidas previamente para asegurar la representación de los partidos en el gobierno o una representación proporcional en puestos clave del gobierno. Este es el caso de democracias en tiempo de guerra, pero los casos de Austria tras la Segunda Guerra Mundial y Colombia después de la dictadura de Rojas Pinilla son ejemplos interesantes de estos esfuerzos en democracias que han pasado una crisis.

Estos casos, así como las propuestas para estas soluciones en períodos de crisis, serían materia para interesantes estudios. En este contexto, la idea de una dictadura republicana en España propuesta por políticos democráticos no comprometidos ni con el Frente Popular ni con la derecha moderada en la primavera de 1936 es especialmente interesante. ¿Hubiera podido Azaña, ayudado por su considerable prestigio personal, con la cooperación de los moderados de la CEDA y los sectores más moderados del partido socialista dirigidos por Prieto y apoyados por el grueso del ejército, tener éxito con esta solución, evitando de esta manera la guerra civil o reduciéndola a revoluciones y pronunciamientos locales? Nuestra respuesta sería, con muchas reservas, un «posiblemente». Sin embargo, el coste de estas soluciones extremas puede ser demasiado alto para los participantes, ya que pueden suponer una reestructuración del sistema de partidos, con el fraccionamiento de los partidos más importantes, y una disposición a usar considerable fuerza. En realidad, el mayor coste sería psíquico, y los políticos enfrentados con estas opciones no estarían muy dispuestos a correr los riesgos que implican. Traicionar compromisos y lealtades de toda la vida no es fácil, incluso para los políticos, especialmente cuando el éxito no está en absoluto garantizado.

Nuestro análisis de los modelos extremos de reequilibramiento entre otros propósitos está dirigido a poner de relieve los grados de libertad de que gozan los líderes políticos incluso en situaciones extremas. La ejecución de estos experimentos mentales, combinado con el esfuerzo para comprender (*verstehen*) a los actores, es lo que hará avanzar nuestro conocimiento sobre procesos de cambio político, incluso cuando estos procesos puedan ser un obstáculo para construir elegantes modelos causales [5].

[5] Véase el análisis de Max Weber de la «posibilidad objetiva» en «Critical Studies in the Logic of the Cultural Sciences: A Critique of Eduard Mayer's

Restauración y reinstauración de la democracia

La creación de una nueva democracia y su consolidación después de un período relativamente corto de gobierno no democrático, con muchos líderes del régimen democrático anterior representando importantes papeles, no es estrictamente un caso de reequilibramiento [6]. Se distingue decisivamente de los casos en los cuales el período autocrático ha durado muchos años y la persecución de los líderes democráticos fue tal que muy pocos retornan a la vida política. El paso del tiempo implica que nuevas generaciones que no tienen identificación alguna con los partidos y liderazgo anteriores a la dictadura han entrado en la vida política. Nuevos líderes fundarán así un nuevo régimen que no tendrá mucho sentido que reclame ser una continuación legítima del régimen anterior y que, por tanto, representa un caso de instauración más bien que de restauración [7]. La mayoría de los casos de una vuelta a la democracia pueden estar entre las dos pautas.

La restauración plantea algunos problemas especiales creados por la necesidad de superar tensiones entre los partidos que han contri-

---

Methodological Views», en *The Methodology of the Social Sciences,* traducido y editado por E. A. Shils y H. A. Finch (Nueva York: Free Press, 1949), págs. 113-88; véase especialmente págs. 180-85.

[6] Hay una diferencia básica entre la vuelta a la democracia después de la ocupación alemana, especialmente cuando los gobiernos en el exilio aseguraron la continuidad de la legitimidad de las instituciones, y la vuelta a la democracia después del establecimiento de regímenes no democráticos —en Italia, Alemania, Austria, Japón e incluso la Francia de Vichy, por ejemplo. No hay que olvidar que en estos casos la democracia fue restablecida por los vencedores (véase Robert A. Dahl, «Governments and Political Oppositions», en *Handbook of Political Science,* dirigido por Greenstein y Polsby, vol. 3, págs. 115-74, especialmente 155-58). En estos casos, además, el gobierno no democrático no había durado mucho: diecisiete años en Italia (1926-45), doce en Alemania, once en Austria y ocho en Japón. Este dato distingue ya estos casos del portugués, donde la democracia se restauró después de cuarenta y ocho años, y del español, en el cual el proceso necesitó treinta y siete. En Portugal fue el ejército, tras la derrota en las colonias, más que las presiones internas, lo que derrocó al régimen. De las democracias derrocadas, sólo Grecia y algunos países iberoamericanos (Venezuela, Colombia, Argentina y Brasil) han vuelto a un régimen democrático más o menos estable como resultado de acontecimientos internos después de períodos de gobierno autoritario. Gianfranco Pasquino en «L'Instaurazione di regimi democràtici in Grècia e Portogallo», *Il Mulino,* 238 (marzo-abril, 1975), págs. 217-37, subraya cómo la diferencia en la duración de estos dos regímenes explica los distintos resultados. Sobre este tema está surgiendo una amplia literatura, de la cual sólo citaremos *Transitions from Authoritarian Rule,* dirigido por Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

[7] Robert A. Kann, *The Problem of Restoration: A Study in Comparative Political History* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1968).

buido a la caída del régimen, de eliminar suspicacias de actos pasados semileales y de evitar que se afirmen posturas ideológicas que contribuyeron a la crisis. En todo esto, se notará la influencia de lo que los líderes del régimen reestablecido hayan aprendido de la experiencia pasada. ¿Reafirmarán las posiciones del pasado, plantearán de nuevo los problemas que en aquel momento desunían, desenterrarán recriminaciones pasadas contra adversarios para culparlos de la caída del régimen? A este respecto, la instauración de un nuevo régimen por nuevos hombres puede tener algunas ventajas para la consolidación de la democracia. Por otra parte, los que vivieron crisis fatales es más probable que comprendan mejor el tipo de conductas que llevaron a la caída de la democracia, tienen más experiencia en los procedimientos políticos, democráticos y son mejores parlamentarios. Pueden aportar conocimiento y mayor pragmatismo a la consolidación del régimen, evitando de esta manera algunas de las dificultades que pueden surgir en el período de consolidación de regímenes democráticos nuevos y que contribuyeron a la crisis del anterior.

El proceso de restablecimiento variará dependiendo de la naturaleza del régimen establecido después de la caída de la democracia. Un gobierno totalitario, al perseguir a casi todos los líderes democráticos, es posible que haya creado una considerable solidaridad entre ellos. Haber estado juntos en cárceles y campos de concentración crea una buena disposición para trabajar juntos incluso entre los enemigos más acérrimos. Este tipo de régimen es también menos ambiguo en cuanto a la identidad de los líderes y partidarios —especialmente la identidad de los miembros de un partido único con objetivos de movilización. La exclusión por principio de toda la antigua clase política, aunque alguno de sus miembros hubiera estado dispuesto a colaborar con el nuevo régimen, hace fácil definir quiénes pueden jugar un papel activo en la restauración de la democracia. Quizá ésta haya sido una de las ventajas en el proceso de creación de democracias en Alemania, Austria e incluso Italia después de la Segunda Guerra Mundial. La restauración después de un régimen autoritario que atrajo a políticos activos en el régimen anterior, que persiguió a algunos adversarios y toleró a otros, plantea problemas más serios. Esto es especialmente cierto cuando alguno de los partidos que surgen utiliza el pasado de los líderes y partidos políticos como argumento para descalificarlos de toda participación en la vida política. Los comunistas en Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Checoslovaquia, fueron muy hábiles utilizando esta táctica.

No es éste el lugar para insistir en este problema. Es importante, sin embargo, ver cómo subraya otro problema central para el análisis

sociológico macropolítico: continuidad y discontinuidad en el proceso político.

Derecho a la desobediencia, rebelión y pasión en defensa de la democracia

¿Podría ser que nuestro análisis estuviera conformado por el conflicto que estamos analizando? ¿Están enraizadas nuestras teorías en una tradición científica e intelectual y en un contexto político no totalmente explícitos? ¿Están sesgados consciente o inconcientemente los términos que utilizamos a favor del régimen frente a sus adversarios? Un ensayo de Terry Nardin, la literatura sobre desobediencia civil y los análisis sobre la violencia en América en los años sesenta plantean estas cuestiones, que pueden ignorarse al analizar la caída de democracias basándose en el caso paradigmático de la República de Weimar, pero no en otros casos [8].

Es importante tener presente que la rebelión contra regímenes democráticos es en último término un conflicto sobre fórmulas de legitimidad. Los rebeldes sostienen que las autoridades democráticas han perdido el derecho a gobernar y que se han convertido en ilegítimas incluso dentro de su propio sistema de valores. Esta es la distinción clásica de los teóricos políticos escolásticos entre legitimidad de origen o título y legitimidad de ejercicio. En tanto que democráticamente legitimados en su origen —es decir, elegidos libremente— estos gobiernos ejercen su poder en contradicción con los valores propios de la política democrática.

El análisis weberiano de la legitimidad subraya que en cada tipo de régimen existen límites y que la transformación de los regímenes más allá de estos límites es una fuente de deslegitimación y en última instancia de su caída [9]. De Tocqueville advertía especialmente de los peligros de la opresión por la mayoría en una democracia [10]. La violación de las normas constitucionales, el abuso de poder, el desprecio a las libertades civiles y la excesiva violencia por parte de las autoridades no pueden ignorarse como causa de la caída de una democracia. Los que derrocan un régimen sin duda denunciarán estos abusos, y

---

[8] Terry Nardin, *Violence and the State: A Critique of Empirical Theory* (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1971).

[9] Bendix, *Max Weber,* pág. 300, y Johannes Winckelmann, *Legitimität und Legalität in Max Weber Herrschaftsoziologie,* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1952), subrayan este tema.

[10] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Londres: Oxford University Press, 1946), cap. 34, págs. 583-84.

es esta denuncia lo que convencerá a muchos ciudadanos moderados que no pertenecen a ningún partido para que apoyen o por lo menos acepten el derrocamiento del régimen. Desde nuestra perspectiva podría decirse que los participantes desleales a un régimen democrático son aquellos a los que se les ha concedido poder por procedimiento democrático: el gobierno elegido legalmente es la fuente de peligro para la continuidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

En los casos estudiados el argumento puede ser eliminado como interesado y sesgado en vista de la falta de deseo de los que lo han utilizado para alcanzar el poder para restablecer un proceso político democrático libre, a pesar de sus pretensiones de haber derrocado un gobierno concreto democrático para salvar la democracia. Puede también ser negado por la disposición de estos grupos a entrar en coaliciones con grupos políticos que eran desleales al régimen democrático antes incluso de que éste violara la confianza democrática. Podría, por tanto, sostenerse que estos argumentos tienen validez solamente cuando el derrocamiento de un gobierno concreto, la crisis temporal de un régimen democrático, lleva al restablecimiento de la democracia. Pero ésta es una solución fácil a un problema serio, porque es muy poco probable que esta interrupción por medios violentos, aunque sea en defensa de la democracia, lleve al establecimiento o reequilibramiento de un régimen democrático, independientemente de las intenciones de los participantes. Por tanto, el resultado no prueba que los argumentos utilizados en el momento fueran hipócritas o que las acusaciones fueran falsas.

Desde esta perspectiva, la caída de la democracia no es imputable a los actos de una oposición desleal, sino a los gobernantes que aunque consiguieron el poder por medios democráticos constitucionales lo ejercieron de tal forma que los canales y métodos normales por los que una oposición leal ejerce su crítica —el uso de los mecanismos constitucionales de control del gobierno, el ejercicio de las libertades liberales democráticas y la espera a la elección próxima para exigir que los gobernantes respondan de su abuso de poder— empiezan a aparecer inadecuados para asegurar la continuidad de un régimen democrático. Los teóricos políticos europeos han formulado esta situación en términos del conflicto entre legalidad y legitimidad, en este caso legitimidad democrática.

Esta situación difiere de aquellas en las cuales la oposición a un régimen se basa en otras fórmulas alternativas de legitimidad. Estas fórmulas pueden incluir la defensa de la autoridad tradicional en los ataques contrarrevolucionarios a la democracia en el siglo XIX, el carisma de un líder, la misión histórica de un movimiento revolu-

cionario o de una clase representada por sus miembros más conscientes, aunque sean una minoría electoral, o una concepción de la comunidad nacional expresada por plebiscito más bien que mediante representación de intereses en la sociedad. En estos casos, dos concepciones de legitimidad entran en conflicto, ambas buscando el apoyo del pueblo. En última instancia, los ciudadanos tienen que decidir a qué bando quieren conceder el derecho a usar la fuerza, considerando sus valores últimos y colocándolos por encima de los valores que sostienen a un régimen democrático, si no pueden asegurarse permanentemente dentro del marco del régimen. Ningún régimen democrático puede garantizar un conjunto de valores últimos eternamente, ya que la democracia está basada en que de vez en cuando la mayoría de los ciudadanos puede favorecer valores distintos. En las democracias estables, los compromisos aceptables para la mayoría de los ciudadanos sobre estos valores últimos tienden a estar protegidos de mayorías que cambian rápidamente mediante el requisito de que sólo mayorías calificadas pueden cambiarlos y, en algunos casos extremos de conflicto, otorgando el derecho de veto incluso a una minoría. Como Schumpeter subrayó, una condición para el éxito de la democracia, frente a la teoría clásica de democracia, es que el campo efectivo de decisiones políticas no debería ampliarse demasiado, y que no toda función del Estado debería estar sujeta a un procedimiento político democrático [11].

Otra cuestión es si la conducta anti o ademocrática de los gobernantes formalmente democráticos es una de las causas de la caída de una democracia. Esta situación sería distinta de la que se produjo en la crisis final de la República de Weimar o en la democracia italiana de los años veinte, cuando la oposición desleal y la pérdida de eficacia y efectividad se combinaron y produjeron una transferencia de poder a lo que iba a ser un nuevo régimen. Las oposiciones desleales siempre pretenderán que las autoridades democráticas han traicionado sus propios principios, estarán siempre entre los más decididos defensores de las libertades civiles para ellos, pero negándoselas a otros, y siempre denunciarán, algunas veces con razón, ser víctimas de discriminación, persecución e incluso actos ilegales por parte de las autoridades. Leyendo las autobiografías de los activistas nazis coleccionadas por Abel, no sorprende el ver que se sentían como una minoría oprimida, sufriendo la acción de la policía y la presión social

[11] Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nueva York: Harper and Brothers, 1950), págs. 291-93, destaca como segunda condición para el éxito de la democracia que «el camino efectivo de decisiones políticas no debería extenderse demasiado». Schumpeter observó que «la democracia no exige que cada función del Estado esté sujeta a su método político».

ejercida en el lugar de trabajo por la excomunión de la Iglesia y por la familia y amigos [12]. Al mismo tiempo, no hay que olvidarlo, alardeaban de estar dispuestos a utilizar la violencia contra sus enemigos. De hecho, la mayoría de los gobiernos democráticos enfrentados con una oposición desleal que utiliza la violencia y con líderes que públicamente justifican su uso contra un régimen que definen como ilegítimo es muy probable que empleen medidas que serían y deberían ser inaceptables contra una oposición leal. Pueden legislar la prohibición de llevar armas, usar uniformes y organizar unidades paramilitares, prohibiendo afiliarse a estas organizaciones a la policía o a los oficiales y a los funcionarios, y prohibiendo manifestaciones cuyo claro propósito es provocar violencia [13].

Estas medidas tomadas en defensa de la democracia, aunque legalmente promulgadas por mayorías democráticas en la legislatura, pueden ser y han sido cuestionadas desde un punto de vista estricto de libertades civiles [14]. Indudablemente, al adoptarlas se corre el riesgo de lo que los teóricos legales continentales llaman «abuso del derecho», es decir, utilizar normas legales con fines para las que no estaban pensadas. Esto sucede cuando estas medidas estrictas se extienden a adversarios que no puede considerarse que constituyan una oposición desleal violenta. En este punto la defensa de la democracia puede empezar a ser deslegitimadora ante los ojos de aquellos que no apoyan a la oposición desleal. En esta zona ambigua empieza a ser difícil distinguir entre los que ponen en duda la autoridad manteniéndose en un terreno legítimo dentro del marco democrático y los que son semileales porque, aunque desaprueben los métodos de la oposición desleal, están de acuerdo con sus fines últimos. Incluso pueden considerar una coalición con ella en vista de sus propios intereses y algunos objetivos que comparten. Entonces empieza la lucha por convencer a los que no se sienten muy comprometidos con el orden político o social existente por parte de los decididos a derrocarlo.

Esta lucha está muy bien descrita en el clásico texto de Pareto:

---

[12] Merkl, *Political Violence under the Swastika.*

[13] Karl Loewenstein, «Legislative Control of Political Extremism in European Democracies», págs. 591-622 y 725-74, es un excelente resumen de esos esfuerzos.

[14] Clinton L. Rossiter, *Constitucional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1948), hace un análisis detallado de las funciones y peligros de gobiernos de excepción en las democracias, incluyendo los múltiples usos del artículo 48 de la Constitución de Weimar y las leyes y prácticas francesas, británicas y americanas. Especialmente interesante en relación con el problema del reequilibramiento de la democracia es una sección final en la que se establecen 11 criterios de dictadura *constitucional* (págs. 297-306).

Las teorías que aprueban el uso de la fuerza por parte de los gobernados se ensamblan casi siempre con las que lo reprueban por parte de los gobernantes. Pocos soñadores reprueban en general el uso de la fuerza por cualquier parte; pero estas teorías o no tienen ninguna eficacia o tienen sólo la de debilitar la acción de resistencia de los gobernantes, dejando campo libre a la violencia de los gobernados, por lo que nos podemos limitar a considerar en general el fenómeno bajo tal forma.

No hacen falta muchas teorías para empujar a aquellos que están, o se creen, oprimidos a la resistencia y al uso de la fuerza. Por tanto, las derivaciones están principalmente dirigidas a persuadir a aquellos que en el conflicto serían neutros para que desaprueben la resistencia de los gobernantes y, por consiguiente, a procurar que ésta sea menos viva, o bien incluso a persuadir de esto a los propios gobernantes [15].

En un régimen democrático y en una sociedad en la que mucha gente ha aceptado la legitimidad democrática, el argumento más convincente en esa batalla ideológica sería un esfuerzo para distinguir entre legitimidad democrática formal reducida a legalidad y democracia genuina, que puede definirse como la capacidad de respuesta de los gobernantes a las aspiraciones auténticas del pueblo. Estas aspiraciones no pueden manifestarse a través de la democracia formal. Los críticos radicales, incluyendo a los fascistas, han sostenido que las libertades civiles son insuficientes, dadas las desigualdades de recursos de los distintos grupos de la sociedad, especialmente si se considera el control de los medios económicos necesarios para una acción política. Los partidarios de esta posición utilizan como argumento el que los medios de comunicación estén en manos privadas o que estén controlados por el gobierno, las sanciones informales de la sociedad contra los que apoyan posiciones radicales en el lugar de trabajo, por ejemplo la identificación de todas las instituciones establecidas con el orden social y político existente, el sesgo esencialmente conservador de la cultura en su conjunto y, más recientemente, la enorme influencia de la sociedad de consumo que fomenta las aspiraciones individuales más bien que la acción colectiva y objetivos materiales más bien que la transformación de relaciones de poder [16]. En estos argumentos de los críticos radicales hay algo de válido. Pero, ¿quién puede decir si su fracaso en el intento de movilizar democráticamente a aquellos que pretenden representan es un

---

[15] Pareto, *Forma y equilibrio sociales,* núm. 2186.

[16] Véase la influyente formulación de Herbert Marcuse, «Repressive Tolerance», en *Critique of Pure Tolerance* (Boston: Beacon Press, 1965). Una crítica en Alastair MacIntyre, *Herbert Marcuse: An Exposition and a Polemic* (Nueva York: Viking, 1970).

infraprivilegiados – Linz
subclase – Dahrendorf.

resultado de estos condicionamientos o de la falta de atractivo de su programa y liderazgo?

A este respecto hay diferencias enormes entre sociedades. Seríamos los últimos en pretender que el introducir instituciones y procesos políticos liberales y democráticos en países subdesarrollados o en sociedades tradicionales donde la cultura y las relaciones sociales apoyan un orden social existente, llevaría a una transformación rápida y pacífica mediante la movilización política de los infraprivilegiados. Es tentador sustituir la acción decisiva de las minorías, confiando en su interpretación de las necesidades «auténticas» del pueblo, por el lento proceso de movilización a través de partidos políticos y organizaciones de masas. Excluidos de todo acceso al poder a través de medios electorales y la influencia en la opinión pública, una élite segura de sí misma, pretendiendo hablar en nombre de las masas silenciosas, es muy probable que rechace la democracia política en nombre de su identificación con mayorías inarticuladas. En el arsenal ideológico el concepto de «falsa conciencia» ofrece a estas minorías una salida fácil. La consecuencia inevitable es rechazar la democracia política y abogar por la dictadura de una minoría consciente, presuntamente una dictadura dirigida a crear las condiciones para una democracia «auténtica»: es decir, una democracia que otorgue al pueblo una verdadera oportunidad de participación. En este sentido es como Marx entendía la dictadura del proletariado, como la organización de emergencia del acto revolucionario, como un instrumento para la destrucción del Estado —instrumento de la clase dirigente—, que finalmente desaparecerá. Sartori ha observado acertadamente que en tiempos de Marx el término dictadura que incidentalmente él utiliza sólo en tres ocasiones, no tenía el sentido peyorativo que se le da hoy día [17]. Fue Lenin el que cambió el énfasis y sostuvo que la dictadura del proletariado es más democrática que la democracia burguesa en este texto clásico:

> La dictadura del proletariado, es decir, la organización de la vanguardia de los oprimidos como clase dirigente con el fin de suprimir a los opresores, no puede resultar simplemente en una expansión de la democracia. *Simultáneamente* a una inmensa expansión de la democracia, *que por primera vez* se convierte en democracia para los pobres, democracia para el pueblo, y no democracia para los opulentos, la dictadura del proletariado impone una serie de restricciones a la libertad de los opresores, los explotadores, los capitalistas. Tenemos que suprimirlos..., su resistencia tiene que ser aplastada por la fuerza; y es claro que donde hay supresión, donde hay violencia, no hay libertad ni democracia [18].

[17] Sartori, *Democratic Theory*, cap. 16, págs. 418-19 y 444-45.
[18] *State and Revolution*, citado por *idem*, págs. 421-22.

No se trata ahora de discutir la teoría leninista y la relación entre democracia y sociedad comunista, sino de reconocer que el análisis de Lenin sostiene que el marxista-leninista es siempre democrático, en tanto que todos los otros son siempre automáticamente no democráticos. No hay que recurrir a críticos antimarxistas para apreciar las peligrosas implicaciones de su pensamiento; Rosa Luxemburgo lo hace brillantemente en su análisis de la Revolución Rusa:

> ¡Dictadura, sí! Pero esta dictadura consiste en la *forma de aplicar la democracia,* no en su *eliminación,* en ataques enérgicos y resueltos contra los derechos adquiridos y las relaciones económicas de la sociedad burguesa, sin los cuales no se puede conseguir una transformación socialista. Pero esta dictadura tiene que ser la obra de la *clase* y no de una pequeña minoría dirigente en nombre de la clase; es decir, debe resultar paso a paso de la participación activa de las masas; debe de estar bajo su influencia directa, sujeta al control de una actividad completamente pública; debe surgir del creciente aprendizaje político de las masas del pueblo [19].

Y continúa su elocuente testimonio:

> Libertad sólo para los que apoyan al gobierno, sólo para los miembros de un partido —por muy numerosos que sean— no es en modo alguno libertad. Libertad es siempre y exclusivamente libertad para el que piensa de manera distinta. No a causa de algún concepto fanático de «justicia», sino porque todo lo que es instructivo, completo y purificador en la libertad política depende de esta característica esencial, y su efectividad se desvanece cuando la «libertad» se convierte en un privilegio especial [20].

Hay que dejar claro, por tanto, que la democracia política no asegura necesariamente ni siquiera una aproximación razonable a lo que podríamos llamar una sociedad democrática, una sociedad con una considerable igualdad de oportunidades en todas las esferas, incluyendo igualdad social, así como oportunidad para formular alternativas políticas y movilizar por ellas al electorado. También conviene aclarar que la dictadura de una minoría, un partido que se proclama portavoz de una clase o del «pueblo» que se supone es la mayoría, nunca ha llevado a un régimen que satisfaga una formulación como la de Rosa Luxemburgo.

Hay, sin embargo, considerable evidencia de que una democracia política según la hemos definido, lentamente, a lo largo del tiempo,

---

[19] Rosa Luxemburgo en su ensayo «The Russian Revolution» escrito en la cárcel (1917-1918). Este ensayo está incluido en *Rosa Luxemburg Speaks,* editado por Mary-Alice Waters (Nueva York: Pathfinder, 1970), págs. 365-95, especialmente pág. 394.

[20] *Idem,* págs. 389-90.

ha llevado a un progreso considerable en el camino de una sociedad democrática. No ha llegado a alcanzarla, pero en algunos casos se ha aproximado.

No hay mucho que discutir con los que rechazan la democracia política en vista del lento progreso que supone en la marcha hacia una sociedad democrática. No entramos en el tema de cómo son de democráticos los regímenes que de acuerdo con nuestra definición pueden ser considerados como tales. Y aún menos entramos en el problema algo distinto de hasta qué punto se ha conseguido una democracia «social» y «económica» en las democracias «políticas». Las democracias políticas se diferencian en su grado de «democratización», y ha habido intentos para medir este grado [21]. Por tanto, los que rechazan la democracia política pueden sentirse libres de considerar los problemas que hemos discutido y analizado en este libro como básicamente irrelevantes. Desde su perspectiva, es indiferente el que algunos países sean gobernados por una democracia en lenta marcha hacia una sociedad democrática o por un régimen autoritario. No olvidemos que ésta fue la postura comunista cuando se formuló la teoría del socialfascismo, cuando el nazismo estaba en alza. El KPD (Kommunistische Partei Deutschlands), en una resolución de su Comité Central en mayo de 1931, declaró: «La dictadura fascista no representa en ningún sentido un contraste en principio con la democracia burguesa bajo la cual la dictadura del capital financiero también existe. Es simplemente un cambio en la forma, una transición orgánica.» En febrero de 1932 el Comité declaró que «la democracia y la dictadura fascista son sólo dos formas que albergan el mismo contenido de clase..., se aproximan también en sus métodos externos...» Un parlamentario del KPD formuló las implicaciones prácticas de esta posición ideológica de la siguiente manera: «Cuando los fascistas lleguen al poder se formará un frente unido del proletariado y barrerá todo. Morir de hambre bajo Brüning no es mejor que bajo Hitler. No tememos a los fascistas. Van a fracasar más rápidamente que cualquier otro gobierno» [22].

En realidad, algunos de los objetivos que los críticos de la democracia política consideran dignos de ser perseguidos pueden ser alcanzados igual o mejor por regímenes autoritarios que por democracias oligárquicas o estancadas. Los regímenes autoritarios, sin embargo, tienen otros costes que podemos no estar dispuestos a pagar y desde nuestro punto de vista dejan sin resolver el problema de crear insti-

---

[21] May, *Of the Conditions and Measures of Democracy.*

[22] Richard F. Hamilton, *Who Voted for Hitler?* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1982), pág. 304.

tuciones políticas estables y legítimas en el siglo XX. Desde esta perspectiva, que no decimos que esté exenta de valoraciones, el problema de la caída de incluso imperfectas democracias políticas aparece relevante. El peligro yace en la indiferencia ante la crisis de las democracias y la disposición a contribuir a su aceleramiento con la esperanza de que lleve a una ruptura revolucionaria que conduzca a una sociedad democrática más bien que a una mera democracia política. La vana esperanza de hacer más democráticas a las sociedades por vías no democráticas ha contribuido demasiado frecuentemente a crisis de regímenes y en última instancia ha preparado el camino a gobiernos autocráticos.

"La vana esperanza de hacer más democráticas a las sociedades por vías no democráticas ha contribuido demasiado frecuentemente a crisis de regímenes y en última instancia ha preparado el camino a gobiernos autocráticos"

APENDICE

La base empírica de este estudio y la aplicación al caso español se encuentran en la obra que dirigí con Alfred Stepan, *Breakdown of Democratic Regimes,* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978. Incluyo a continuación el índice de la misma.

Part I. Crisis, Breakdown, and Reequilibration: Juan J. Linz.

1. Introduction.
2. Elements of Breakdown.
3. The Process of Breakdown.
4. The End of Democracy.
5. The Process of Reequilibration.

Part II. Europe: Juan J. Linz y Alfred Stepan, editors.

1. Social Conflict, Parliamentary Fragmentation, Institutional Shift, and the Rise of Fascism: Italy.
   Paolo Farneti.
2. From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany.
   M. Rainer Lepsius.
3. Democracy in the Shadow of Imposed Sovereignty: The First Republic of Austria.
   Walter B. Simon.
4. The Lapua Movement: The Threat of Rightist Takeover in Finland, 1930-32.
   Risto Alapuro and Erik Allardt.

From Great Hopes to Civil War: the Breakdown of Democracy in Spain.
Juan J. Linz.

Part III. Latin America: Juan J. Linz y Alfred Stepan, editors.

1. The Breakdown of Democracy in Argentina, 1916-30.
   Peter H. Smith.
2. Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia.
   Alexander W. Wilde.
3. Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics.
   Daniel H. Levine.
4. Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil.
   Alfred Stepan.
5. Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina, 1955-66.
   Guillermo O'Donnell.
6. A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru.
   Julio Cotler.

Part IV. Chile: Arturo Valenzuela.

Introduction.
1. Chilean Politics at Mid-Century.
2. The Late 1960s and the Election of Allende: Socioeconomic Change and Political Crisis.
3. The Move to a Socialist Society and the Erosion of the Political Center.
4. The Chilean Military, the 1973 Election, and Institutional Breakdown.

Los ensayos sobre los casos alemán, italiano y español han sido publicados en italiano: Juan J. Linz, Paolo Farneti y M. Rainer Lepsius, *La caduta dei regimi democratici,* Bolonia: Il Mulino, 1981.

Impreso y encuadernado
en el mes de octubre de 1991
en los talleres gráficos de
Compañía Impresora Argentina S.A.
Alsina 2049, (C.P. 1090) Capital Federal
Teléfono 951-2308/7379 — Buenos Aires — Argentina.

Los enfoques que explican LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS por las grandes desigualdades sociales, la concentración de poder económico, la dependencia de otros países, la amenaza al orden existente planteada por la movilización de las masas y la rígida defensa de los privilegios son significativos pero insuficientes. JUAN J. LINZ —catedrático en la Universidad de Yale y Premio Príncipe de Asturias 1987— muestra cómo las características estructurales de las sociedades —los conflictos reales y latentes— ofrecen una serie de oportunidades y obstáculos para los actores sociales y políticos, que pueden llevar tanto al mantenimiento como al derrumbamiento de un sistema político democrático. Esos actores se enfrentan con varias opciones que pueden aumentar o disminuir las probabilidades de la persistencia y estabilidad de un régimen; las decisiones adoptadas tienden a tener un efecto reforzador y cumulativo que aumenta o disminuye las probabilidades de supervivencia de una política democrática. El modelo de Juan J. Linz toma en consideración el carácter de secuencias y pautas del proceso de derrumbamiento a través de las fases de pérdida de poder, vacío de poder y toma de poder, así como los factores condicionantes básicos sociales, económicos y culturales y el proceso histórico político. El análisis se aplica a países de Europa y América Latina con regímenes democráticos competitivos basados en gobiernos de mayoría, naciones-estados consolidados que consiguieron la independencia o un grado de autonomía política considerablemente antes de la crisis del régimen.

Alianza Editorial

Cubierta Daniel Gil